

Relatório UTAO n.º 33/2018

Apreciação final da Proposta de Orçamento do Estado para 2019

Coleção: Análise Técnica das Propostas de Orçamento do Estado

29 de outubro de 2018

Ficha técnica

A análise efetuada é da exclusiva responsabilidade da Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO) da Assembleia da República. Nos termos da [Lei n.º 13/2010, de 19 de julho](#), a UTAO é uma unidade especializada que funciona sob orientação da comissão parlamentar permanente com competência em matéria orçamental e financeira, prestando-lhe assessoria técnica especializada através da elaboração de estudos e documentos de trabalho técnico sobre gestão orçamental e financeira pública.

Este estudo, orientado e revisto por Rui Nuno Baleiras, foi elaborado por António Antunes, Filipa Almeida Cardoso, Jorge Faria Silva, Patrícia Silva Gonçalves, Vítor Nunes Canárias e Rui Nuno Baleiras.

Modelo de documento elaborado por António Antunes.

Título: Apreciação final da Proposta de Orçamento do Estado para 2019

Coleção: Análise Técnica das Propostas de Orçamento do Estado

Relatório UTAO N.º 33/2018

29 de outubro de 2018

Momento de fecho para receção de informação processada: 12h00m de 28/10/2018

Disponível em: <http://www.parlamento.pt/sites/COM/XIII LEG/5COFMA/Paginas/utao.aspx>

Índice geral

Índice geral	i
Índice de tabelas	ii
Índice de gráficos	iii
Índice de caixas	iv
Índice de figuras	iv
Tabela de siglas e abreviaturas	v
1. Introdução	1
PARTE I: Análise económica em Contabilidade Nacional	5
2. Cenário macroeconómico	7
2.1. Perspetivas de médio prazo dos previsores oficiais.....	7
2.1.1. Exercício de projeção mais recente do FMI.....	7
2.1.2. O exercício de projeção do MF (POE/2019) e os demais.....	8
2.1.2.1. Crescimento do produto em volume.....	8
2.1.2.2. Determinantes do crescimento da procura agregada.....	10
2.1.3. Mercado de trabalho, preços e PIB nominal no cenário da POE/2019.....	13
2.2. Apreciação sobre a razoabilidade das previsões macroeconómicas subjacentes à POE/2019.....	14
3. Estratégia orçamental de médio prazo	18
3.1. Descrição qualitativa.....	18
3.2. Medidas de política novas.....	19
3.3. Metas quantitativas.....	20
4. Regras de disciplina orçamental	22
4.1. Regras de disciplina orçamental no braço preventivo do Pacto de Estabilidade e Crescimento.....	22
4.1.1. Objetivo de Médio Prazo.....	23
4.1.2. Cumprimento do OMP.....	24
4.1.3. Variação do saldo estrutural.....	24
4.1.4. Crescimento da despesa primária líquida.....	25
4.1.5. Regra da dívida.....	26
4.2. Quadro Plurianual de Programação Orçamental.....	27
5. Recomendações de política do Semestre Europeu	27
5.1. Coordenação de políticas económicas no quadro do Semestre Europeu.....	28
5.2. Avaliação dos projetos de orçamento pela Comissão Europeia no contexto do Semestre Europeu.....	30
6. Comparação da POE/2019 com o Programa de Estabilidade 2018-2022	31
6.1. Aferição do cumprimento das metas quantitativas do Programa de Estabilidade.....	31
6.2. O efeito das reservas da UTAO na aferição do cumprimento das metas.....	32
6.3. Medidas de Política Orçamental da POE/2019.....	33
7. Comparação da POE/2019 com as regras de disciplina orçamental	37
7.1. Cumprimento das regras de disciplina orçamental no braço preventivo do Pacto de Estabilidade e Crescimento.....	37
7.1.1. Cumprimento do Objetivo de Médio Prazo.....	37
7.2. Avaliação da trajetória de ajustamento em direção ao Objetivo de Médio Prazo.....	37
7.2.1. Variação do saldo orçamental estrutural.....	37
7.2.1.1. Aferição com base nos valores de saldo estrutural indicados na própria POE/2019.....	37
7.2.1.2. Aferição incorporando as reservas da UTAO.....	38
7.2.2. Crescimento da despesa primária líquida.....	40
7.2.3. Conclusão sobre a avaliação da trajetória do saldo estrutural em direção ao OMP.....	40
7.3. Regra da dívida.....	40
7.4. Aferição do cumprimento dos tetos de despesa no QPPO.....	41
8. Comparação da POE/2019 com as recomendações do Semestre Europeu	45
8.1. Coordenação de políticas orçamentais no âmbito do semestre europeu na POE/2019.....	45

8.2. Avaliação do Projeto de Plano Orçamental de 2019 e cumprimento das regras da vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento	46
9. Complementos da análise em Contabilidade Nacional.....	47
9.1. Orientação da política orçamental.....	47
9.1.1. Orientação da política orçamental prevista na POE/2019	48
9.1.2. Aferição da orientação da política orçamental incorporando as reservas da UTAO	49
9.2. Evolução da carga fiscal prevista na POE/2019	50
PARTE II: Análise económica em Contabilidade Pública	53
10. Ventilação económica em Contabilidade Pública	55
10.1. O que é a Contabilidade Pública?	55
10.2. Estimativa da classificação económica para 2018 e POE/2019.....	55
10.3. Evolução 2014 a 2019 nos capitais para cobertura de riscos orçamentais.....	58
10.4. Orçamentação versus execução das Administrações Públicas no período 2014 a 2018	60
10.4.1. Comparação ao primeiro nível da classificação económica para o universo consolidado das Administrações Públicas	60
10.4.2. Comparação do nível dos impostos principais da Administração Central	62
10.5. Receita fiscal da Administração Central na POE/2019: comparação com 2018.....	64
11. Despesa por classificação funcional da Administração Central, 2014 a 2019	64
12. Responsabilidades contingentes	66
12.1. Garantias e contragarantias concedidas pelo Estado	66
12.2. Riscos associados a PPP	67
13. Sistemas de Previdência Social.....	71
13.1. Segurança Social	71
13.2. Caixa Geral de Aposentações	74
PARTE III: Epílogo	77
14. Conclusões.....	79
Anexo 1: Reservas da UTAO	81
Anexo 2: Estatísticas	89

Índice de tabelas

Tabela 1 – Medidas de política orçamental que constam no PE/2018-22.....	20
Tabela 2 – Perspetiva orçamental estrutural	20
Tabela 3 – Indicadores de dívida pública na ótica de Maastricht e encargos com juros: PE/2018-22	22
Tabela 4 – Matriz de ajustamento anual do saldo estrutural em direção ao OMP	25
Tabela 5 – Recomendações específicas do Conselho da União Europeia a Portugal, no âmbito do Semestre Europeu de 2018.....	30
Tabela 6 – Processo de avaliação dos projetos orçamentais dos Estados-Membros no Semestre de Outono	30
Tabela 7 – Perspetiva orçamental estrutural	31
Tabela 8 – Perspetiva orçamental estrutural após reserva A da UTAO	32
Tabela 9 – Perspetiva orçamental estrutural após reservas A e B da UTAO	33
Tabela 10 – Novas medidas políticas previstas para 2019 face ao cenário de políticas invariantes.....	34
Tabela 11 – Exercício de revisão de despesa 2019 (estimativa de ganhos de eficiência associados) ...	35
Tabela 12 – Objetivo de médio prazo e ajustamento do saldo estrutural.....	38
Tabela 13 – Saldo estrutural da POE/2019 recalculado com a classificação de medidas temporárias e/ou não recorrentes da UTAO	39
Tabela 14 – Objetivo de médio prazo e ajustamento do saldo estrutural recalculado com a classificação de medidas temporárias e/ou não recorrentes da UTAO	39
Tabela 15 – Saldo estrutural da POE/2019 recalculado com a classificação UTAO de medidas temporárias e/ou não recorrentes pela UTAO e a revisão UTAO do saldo orçamental em 2019	39
Tabela 16 – Objetivo de médio prazo e ajustamento do saldo estrutural recalculado com a classificação UTAO de medidas temporárias e/ou não recorrentes pela UTAO e a revisão UTAO do saldo orçamental em 2019.....	40

Tabela 17 – Exercício de verificação da compatibilidade dos limites de despesa do QPPO com os objetivos de contabilidade nacional.....	44
Tabela 18 – Desagregação da despesa do P013-Saúde definida no POE/2019	45
Tabela 19 – Recomendações do Semestre Europeu de 2018 vs POE/2019	45
Tabela 20 – Conta das Administrações Públicas para 2018: diferencial entre a estimativa e o OE/2018.....	57
Tabela 21 – Orçamento das Administrações Públicas para 2019, por subsector.....	58
Tabela 22 – Dotações orçamentais para cobertura de riscos.....	59
Tabela 23 – Orçamento do Estado Aprovado vs Execução Orçamental das AP, 2014-2018	60
Tabela 24 – Execução da receita fiscal da Administração Central, 2014-2018	62
Tabela 25 – Receita fiscal da Administração Central, por tipo de imposto (2019 vs 2018)	64
Tabela 26 – Despesa da Administração Central, por classificação funcional	65
Tabela 27 – Garantias concedidas pelo Estado	67
Tabela 28 – Contingências das PPP rodoviárias (posição em final de período, 2013 a 2018)	68
Tabela 29 – Contingências das PPP rodoviárias em 31 de dezembro de 2017	70
Tabela 30 – Orçamento da Segurança Social para 2018 e 2019.....	72
Tabela 31 – Orçamento da Segurança Social para 2019, por subsistema.....	74
Tabela 32 – Orçamento da CGA em 2018 e 2019.....	75
Tabela 33 – Ano de 2019, exercício de passagem da contabilidade pública à contabilidade nacional	84
Tabela 35 – Discrepâncias entre medidas novas de política orçamental em dois documentos do MF.....	89
Tabela 36 – Comparação do cenário macroeconómico face a outros referenciais	91
Tabela 37 – Avaliação da orientação da política orçamental projetada na POE/2019	92

Índice de gráficos

Gráfico 1 – Projeções para a taxa de variação anual do PIB real em 2018, por instituição.....	8
Gráfico 2 – Projeções para a taxa de variação anual do PIB real em 2019, por instituição.....	9
Gráfico 3 – Taxa de variação anual do PIB	10
Gráfico 4 – Evolução do preço do petróleo, <i>dated brent</i> (dólares ou euros por barril)	11
Gráfico 5 – Cotação do euro-dólar (1 EUR = X USD)	11
Gráfico 6 – Taxa de variação real das principais componentes do PIB	12
Gráfico 7 – Produto potencial e PIB observado.....	14
Gráfico 8 – Dívida externa líquida	15
Gráfico 9 – Posição líquida de investimento internacional	15
Gráfico 10 – Posição líquida de investimento internacional por tipo de instrumento	16
Gráfico 11 – Decomposição da posição líquida de investimento internacional por tipo de valor	16
Gráfico 12 – Indicadores de integração financeira na área do euro.....	16
Gráfico 13 – Variação acumulada da dívida pública desde março de 2015 e compras do BCE no âmbito do programa PSPP	17
Gráfico 14 – Projeções para o saldo orçamental no PE/2018-22 vs cenário de políticas invariantes.....	21
Gráfico 15 – Limites da despesa efetiva da administração central financiada por receitas gerais estabelecida no QPPO no PE/2018-22.....	27
Gráfico 16 – Evolução da dívida pública.....	41
Gráfico 17 – Evolução dos limites do QPPO no período de 2016 a 2022	42
Gráfico 18 – Evolução da despesa QPPO PE/2018-22 vs POE/2019.....	42
Gráfico 19 – Revisão dos limites de despesa para o ano de 2019	43
Gráfico 20 – QPPO: despesa efetiva da administração central financiada por receitas gerais	43
Gráfico 21 – QPPO/2019-22: despesa efetiva da administração central financiada por receitas gerais	44
Gráfico 22 – QPPO/2018-22: despesa efetiva da administração central financiada por receitas gerais	44
Gráfico 23 – Orientação da política orçamental: POE/2019 versus Projeções da Primavera da Comissão Europeia.....	48
Gráfico 24 – Orientação da política orçamental prevista na POE/2019, recalculada com a Reserva A da UTAO.....	49
Gráfico 25 – Orientação da política orçamental prevista na POE/2019, recalculada com as Reservas A e B da UTAO	49
Gráfico 26 – Evolução da carga fiscal e da carga fiscal excluindo o efeito de medidas temporárias e/ou não recorrentes	51

Gráfico 27 – Evolução da carga fiscal	51
Gráfico 28 – Variação da carga fiscal projetada para 2019 na POE/2019 face a 2014 e face a 2018...	52
Gráfico 29 – Estrutura da carga fiscal em 2019 prevista na POE/2019	52
Gráfico 30 – Receita e despesa efetivas e desvio	61
Gráfico 31 – Estrutura da receita efetiva cobrada das AP, 2014-2018.....	61
Gráfico 32 – Estrutura da despesa efetiva paga das AP, 2014-2018	61
Gráfico 33 – Desvio da receita fiscal por tipo de imposto 2014-2018	62
Gráfico 34 – Receita fiscal cobrada por tipo de imposto da Administração Central, 2014-2018	63
Gráfico 35 – Estrutura da receita fiscal cobrada por tipo de imposto da Administração Central, 2014-2018	63
Gráfico 36 – Evolução e repartição da despesa da Administração Central, 2014-2019, por classificação funcional	65
Gráfico 37 – Evolução nas contingências das PPP rodoviárias devidas a pedidos de reposição do equilíbrio financeiro, 2016 a 2018.....	68
Gráfico 38 – Despesa com prestações de desemprego	73
Gráfico 39 – Despesa com subsídio de doença.....	73
Gráfico 40 – Despesa com abono de família	73
Gráfico 41 – Despesa com RSI.....	73
Gráfico 42 – Evolução no número de subscritores e no número de pensionistas da CGA.....	75

Índice de caixas

Caixa 1 – Medidas temporárias e não recorrentes inscritas no PE/2018-22.....	21
Caixa 2 – Descrição do teor das novas medidas de política orçamental identificadas na POE/2019	35
Caixa 3 – Medidas temporárias e/ou medidas não recorrentes na classificação da UTAO	82
Caixa 4 – Contribuição para o esclarecimento da divergência de entendimento entre o Governo e a UTAO sobre o valor do saldo global.....	84
Caixa 5 – Implicações da reserva B da UTAO sobre a capacidade de a Assembleia da República fiscalizar a execução orçamental e autorizar alterações orçamentais.....	85

Índice de figuras

Figura 1 – Cronograma do Semestre Europeu	29
Figura 2 – Execução de despesa que o Governo previa não executar.....	86
Figura 3 – Operação equivalente à transferência de verbas entre programas orçamenta.....	86

Tabela de siglas e abreviaturas

Sigla ou abrev.	Designação
AMECO	<i>Annual Macro-Economic Database of the European Commission</i>
ANFA	<i>Agreement on Net Financial Assets</i>
AP	Administrações Públicas
AR	Assembleia da República
AT	Autoridade Tributária e Aduaneira
BCE	Banco Central Europeu
BCP	Banco Comercial Português
BdP	Banco de Portugal
BEI	Banco Europeu de Investimento
BPI	Banco Português de Investimento
BPP	Banco Privado Português
CE	Comissão Europeia
CFP	Conselho das Finanças Públicas
CGA	Caixa Geral de Aposentações
CGD	Caixa Geral de Depósitos
DGO	Direção Geral do Orçamento
DGTF	Direção-Geral do Tesouro e Finanças
DLRR	Dedução por Lucros Retidos e Reinvestidos
EM	Estado(s)-Membro(s)
EPR	Entidades Públicas Reclasseificadas
EUR/USD	Taxa de câmbio: X dólares por 1 euro
FBCF	Formação Bruta de Capital Fixo
FEEF	Fundo Europeu de Estabilização Financeira
FMI	Fundo Monetário Internacional
IABA	Imposto sobre o Alcool e as Bebidas Alcoólicas
IEC	Impostos Especiais de Consumo
IFM	Instituições Financeiras Monetárias
IHPC	Índice Harmonizado de Preços no Consumidor
INE	Instituto Nacional de Estatística
IPC	Índice de Preços no Consumidor
IRC	Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Coletivas
IRS	Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
LOE	Lei do Orçamento do Estado
M€	Milhões de euros
MF	Ministério das Finanças
MLSA	Ajustamento Estrutural Linear Mínimo <i>Minimum Linear Structural Adjustment</i>
NUT	Nomenclatura das Unidades Territoriais
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OMP	Objetivo de Médio Prazo
p.	Página
p.p.	Pontos percentuais
PAEF	Programa de Assistência Económica e Financeira
PDE	Procedimento relativo aos Défices Excessivo
PE	Programa de Estabilidade
PEC	Pacto de Estabilidade e Crescimento
PERES	Programa Especial de Regularização de Dívidas ao Estado
PIB	Produto Interno Bruto
PII	Posição de Investimento Internacional
PO	Projeto de Orçamento
POE/2019	Proposta de Orçamento do Estado para 2019
pp.	Páginas
PPP	Parcerias-Público Privadas
PSPP	Programa de Compras do Sector Público <i>Public Sector Purchase Programme</i>
PT 2020	Portugal 2020
QPPO	Quadro Plurianual de Programação Orçamental
REF	Reposição de Equilíbrio Financeiro

Sigla ou abrev.	Designação
SMP	<i>Securities Markets Programme</i>
TECG	Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governação
TFUE	Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
tvh	Taxa de variação homóloga
UE	União Europeia
UTAO	Unidade Técnica de Apoio Orçamental
UTAP	Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos

1. Introdução

1 A UTAO analisa a Proposta de Orçamento do Estado para 2019 nas duas óticas contabilísticas em que esta foi elaborada. Este relatório, publicado 14 dias após a apresentação pública da proposta, contém, por isso, uma apreciação económica em Contabilidade Nacional e uma apreciação económica em Contabilidade Pública. No passado dia 22, a UTAO divulgou no seu relatório n.º 32/2018 uma apreciação preliminar em Contabilidade Nacional. O presente estudo revê e alarga o anterior, constituindo a avaliação final da UTAO à proposta orçamental. O trabalho da UTAO foi dividido em dois documentos por conveniência do calendário de apreciação parlamentar da Proposta de Orçamento do Estado. O primeiro relatório saiu na véspera da primeira audição do senhor Ministro das Finanças e este é publicado no dia em que se inicia a discussão na generalidade.

2 A análise numa perspetiva contabilística complementa a outra e enriquece a compreensão da importância que o Orçamento do Estado tem para os agentes económicos, a gestão das entidades públicas e o acompanhamento parlamentar da expressão financeira das políticas públicas. Por construção, a Contabilidade Nacional fornece um quadro conceptual coerente para medir as relações entre famílias, empresas, resto do mundo e administrações públicas. É por isso que a Contabilidade Nacional é a perspetiva adequada para se apreender as influências mútuas entre macroeconomia e finanças públicas e a racionalidade económica das regras de disciplina orçamental vigentes no âmbito do Pacto de Estabilidade e Crescimento. A análise em Contabilidade Pública interessa por duas razões. Primeira, é no âmbito deste padrão contabilístico que decorrem o funcionamento e a prestação de contas por parte de cada entidade das Administrações Públicas. Segunda, o que a Assembleia da República aprova em sede de Orçamento do Estado são previsões de receita e despesa expressas em Contabilidade Pública.

3 Comparando com o relatório anterior, este acrescenta um capítulo à análise em Contabilidade Nacional, introduz quatro capítulos em Contabilidade Pública, inclui um capítulo de conclusões e junta informação ao anexo de reservas. O capítulo novo em contas nacionais avalia a orientação cíclica da política orçamental entre 2014 e 2019, com e sem as reservas da UTAO, e aprecia a evolução da carga fiscal no período de 2009 a 2019. A análise em Contabilidade Pública desdobra-se em vários assuntos: comparação das previsões de receita e despesa para 2019 com as dotações iniciais e as estimativas de execução do Ministério das Finanças para 2018; história entre 2014 e 2019 dos capitais para cobertura de riscos orçamentais e das taxas de execução, com realce para os impostos da Administração Central; evolução entre 2014 e 2019 na ventilação funcional da despesa da Administração Central; responsabilidades contingentes do Estado; sistemas de previdência social em 2018 e 2019. O capítulo de conclusões reúne os principais resultados deste estudo e pode servir como sumário executivo do mesmo. Finalmente, o Anexo 1 mantém o conteúdo do relatório anterior e passa a contar neste com duas caixas de informação adicional visando duas finalidades: i) iluminar a razão da diferença de ponto de vista entre o Governo e a UTAO quanto à introdução de julgamento no valor do saldo global; ii) explicar o efeito da introdução desse julgamento na capacidade de o Parlamento controlar a execução da receita e da despesa por programas.

4 A elaboração de um Orçamento do Estado é condicionada por vários fatores. O relatório identifica quatro fatores. Desde logo, o estado da economia no passado recente e a projeção dos seus desenvolvimentos no médio prazo. De ambos depende a arrecadação de receitas, a realização de despesas, a calibragem das medidas de política com impacto na receita e na despesa. A política orçamental também serve para influenciar o estado da economia, através i) da provisão de bens e serviços e internalização de externalidades pelos agentes, ii) da intervenção na distribuição interpessoal de rendimentos e riqueza, e iii) da contribuição para suavizar os ciclos económicos. A estratégia orçamental do país para o ano corrente e os próximos quatro anos é o segundo fator que deverá enformar o plano orçamental para o ano seguinte. Desvios expressivos e não justificados relativamente a linhas de orientação, medidas de política e metas orçamentais constantes do Programa de Estabilidade colocam dúvidas sobre a coerência intertemporal da política orçamental, da mesma maneira que a confirmação do rumo estratégico adequado às circunstâncias económicas nacionais e internacionais credibiliza as opções financeiras do Estado. A conformidade de um programa orçamental anual com as regras de disciplina nacionais e europeias com que o país se vinculou é o terceiro fator. Sinaliza o compromisso com a capacidade de pagar as responsabilidades assumidas, reforça a reputação do soberano nos mercados financeiros e oferece confiança aos cidadãos quanto à exequibilidade da orientação da política orçamental. Finalmente, como quarto fator, há a considerar na feitura do Orçamento o respeito pelas recomendações europeias sobre política económica em geral e transformações estruturais que contribuam para o alinhamento entre as estratégias europeia e nacional de desenvolvimento económico. A proposta de orçamento deverá demonstrar como contribui para implementar no ano em causa as recomendações dirigidas a Portugal.

5 Paradoxalmente, as condicionantes do planeamento orçamental anual visam transformá-lo no veículo privilegiado para concretizar as aspirações de médio prazo para a política económica, em geral, e a política orçamental, em particular. Por isso, a elaboração da Proposta de Orçamento do Estado é sempre uma tarefa política e tecnicamente muito exigente e que exige o envolvimento transversal dos órgãos de soberania e dos cidadãos na sua discussão.

6 A Parte I deste relatório tem como objetivo principal contribuir para a perceção pública do modo como a Proposta de Orçamento do Estado lida com as suas condicionantes. É o cenário macroeconómico que lhe subjaz realista? O plano orçamental para o próximo ano indicia o cumprimento das promessas feitas no Programa de Estabilidade? Respeita as regras de disciplina orçamental? De que modo são as recomendações europeias tidas em conta no plano orçamental?

7 A Parte II do relatório informa como é que as previsões de receita e despesa das Administrações Públicas na perspetiva da Contabilidade Pública estão em linha ou divergem das opções executadas nos últimos anos. Porque o presente começou no passado e se repercute no futuro e é natural que as mudanças no contexto económico e na orientação política do país tenham uma expressão financeira na atividade das Administrações Públicas, esta parte privilegia a comparação das escolhas propostas para 2019 com os desenvolvimentos orçamentais vividos desde 2014. Esta visão diacrónica ajuda a perceber as grandes tendências da política orçamental; com esta escala temporal mais alargada, a UTAO espera contribuir para uma melhor apreensão do alcance das alterações contidas na POE.

8 A bibliografia utilizada está identificada no relatório. As fontes mais usadas para elaborar este estudo são o Relatório "Orçamento do Estado 2019" produzido pelo Ministério das Finanças, e que acompanha a proposta de lei e os mapas anexos, bem como as bases de dados da Direção-Geral do Orçamento nos termos em que a UTAO lhes pode aceder. As outras fontes escritas estão identificadas ao longo do texto, à medida que são invocadas para justificar afirmações.

9 A UTAO agradece a colaboração preciosa que obteve de duas entidades do Ministério das Finanças, o Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais (GPEARI) e a Direção-Geral do Orçamento (DGO). Prestaram num lapso de tempo muito apertado a quase totalidade da informação adicional e dos esclarecimentos solicitados pelos autores. O espírito de entreatajuda merece realce acrescido por ter sido praticado numa semana muito trabalhosa para as três partes.

10 O relatório está assim organizado. A Parte I é constituída pelos Capítulos 2 a 9. O Capítulo 2 apresenta o cenário macroeconómico no qual a proposta de orçamento assenta e com a qual interage, compara-o com outras projeções recentes para a economia portuguesa e comenta a sua razoabilidade económica. A estratégia orçamental de médio prazo para o período 2018 a 2022 é recordada brevemente no Capítulo 3, sistematizando as suas linhas de orientação, as medidas de política novas a introduzir naqueles anos e os objetivos numéricos para a execução orçamental. Matéria de apreensão técnica sempre complicada, as regras de disciplina que vinculam as projeções e as execuções orçamentais são explicadas no Capítulo 4. As recomendações de política do Semestre Europeu foram estabelecidas em maio e são resumidas no Capítulo 5. Expostas as condicionantes, os capítulos seguintes mostram como é que a Proposta de Orçamento do Estado a elas responde. O Capítulo 6 compara-a com o Programa de Estabilidade, o Capítulo 7 com as regras orçamentais e o Capítulo 8 com as recomendações europeias dirigidas a Portugal. O Capítulo 9 complementa a análise económica em contas nacionais com dois tópicos: i) classificação da orientação da política orçamental no período 2014 a 2019 face à posição cíclica da economia portuguesa; ii) evolução da dimensão e da composição da carga fiscal no mesmo período, distinguindo entre impostos diretos, impostos indiretos e contribuições sociais efetivas.

11 A Parte II reúne quatro capítulos com a análise económica na perspetiva da Contabilidade Pública. O Capítulo 10 olha para a ventilação económica das receitas e das despesas, comparando as previsões do Ministério das Finanças propostas para 2019 com os orçamentos iniciais e as execuções no período compreendido nos anos 2014 a 2018. Permite ver as taxas de execução do universo das Administrações Públicas por grandes agregados da classificação económica nesse período. Mostra como o Ministério das Finanças tem gerido nesse quinquénio as dotações especificamente criadas para ajudar a lidar com surpresas orçamentais: dotação provisional, reserva orçamental, cativações e dotações centralizadas para enfrentar riscos particulares. Oferece, ainda, uma comparação intertemporal fina dos impostos da Administração Central. O Capítulo 11 mostra como a repartição do orçamento proposto por funções compara com o quinquénio anterior. A exposição do Estado a responsabilidades contingentes é examinada no Capítulo 12. Finalmente, o Capítulo 13 analisa em detalhe os orçamentos propostos para os sistemas de previdência social, distinguindo entre a Segurança Social e a Caixa Geral de Aposentações.

12 A Parte III encerra este relatório. Como síntese do estudo, o Capítulo 14 reúne os resultados principais sob a forma de conclusões. O Anexo 1 apresenta, justificadamente, os motivos que levam a UTAO a colocar sob reserva algumas informações constantes da Proposta de Orçamento do Estado: A — elegibilidade de operações orçamentais para a classificação como medidas temporárias ou medidas não recorrentes; B — valor do saldo global (conceito de contabilidade pública) a usar na obtenção do saldo orçamental (noção de contabilidade nacional); C — enumeração das medidas de política novas e quantificação do seu impacto no saldo orçamental. Estas reservas têm impacto material na aferição do cumprimento das metas do Programa de Estabilidade, das regras orçamentais expressas em contabilidade nacional e na avaliação da postura da política orçamental perante o ciclo económico. A fechar, o Anexo 2 lista a informação solicitada ao Ministério das Finanças que não foi entregue até à hora de fecho desta publicação. Serve, ainda, para abrigar dois quadros estatísticos de maior dimensão, que exigem uma formatação específica das páginas em que se inserem.

PARTE I: Análise económica em Contabilidade Nacional

2. Cenário macroeconómico

13 Este capítulo compara o cenário macroeconómico que serve de base à Proposta de Orçamento do Estado para 2019 (POE/2019) com os exercícios de projeção de médio prazo para a economia portuguesa elaborados por outros previsores oficiais de referência. A POE/2019 assenta no exercício de previsão do desempenho da economia portuguesa em 2018 e 2019 exposto no Cap. II do relatório do Ministério das Finanças (MF). Uma vez que a programação orçamental anual reflete o comportamento passado da economia e influencia o seu despenho nos anos futuros mais próximos, faz sentido comparar o cenário do MF com os exercícios de projeção de médio prazo de outros previsores oficiais habitualmente consultados para este efeito. Assim, a Tabela 35, constante da p. 91, reúne as projeções pontuais dos exercícios de projeção mais recentes para a economia portuguesa elaborados por MF (para a POE/2019, em outubro de 2018), Fundo Monetário Internacional (FMI, outubro), Banco de Portugal (BdP, outubro), Conselho das Finanças Públicas (CFP, setembro), Comissão Europeia (CE, julho), Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económicos (OCDE, maio) e ainda o MF para o Programa de Estabilidade 2018/2022 (abril).

14 O texto dá mais relevo aos dois exercícios mais recentes, o da POE/2019 e o do FMI em outubro. Esta opção decorre de um princípio geral segundo o qual quanto mais informação um exercício de previsão processar sobre o ponto de partida (nomeadamente, indicadores de conjuntura mais próximos, no tempo, do primeiro ano para o qual o exercício projeta números), mais fiável são os seus resultados; princípio que está, obviamente, sujeito à hipótese de que tudo o resto é comum a todos os exercícios de previsão. O cenário referido do FMI é também o mais recente para a economia mundial e os principais parceiros económicos de Portugal, outra razão pela qual a análise neste capítulo principia por ele.

2.1. Perspetivas de médio prazo dos previsores oficiais

2.1.1. Exercício de projeção mais recente do FMI

15 As mais recentes previsões do FMI apontam para um arrefecimento da economia mundial, incluindo a área do euro e o Reino Unido, os quais são importantes parceiros comerciais de Portugal. O exercício de projeção macroeconómica mais recente para a economia internacional é o do FMI, constante do Apêndice Estatístico na edição de 9 de outubro de 2018 da publicação *World Economic Outlook*. O exercício anterior desta instituição fora divulgado em 2 de julho de 2018. Face a este exercício de há três meses, o FMI reviu em baixa (-0,2 pontos percentuais, p.p.) o crescimento económico mundial (PIB real) previsto para 2018 e 2019, projetando agora para estes anos a mesma taxa que se verificou em 2017: 3,7%. A revisão em baixa caracteriza também as projeções para outras geografias comercialmente para a economia portuguesa. Para a área do euro, o crescimento económico projetado para 2018 for revisto em baixa de 0,2 p.p. prevendo-se agora 2,0% em 2018. Para 2019, mantém a projeção de 1,9%. Relativamente à Alemanha, o FMI projeta agora 1,9% para 2018 e 2019, uma revisão de -0,3 p.p. e -0,2 p.p., respetivamente, face ao exercício anterior. Para Espanha, encontra-se previsto uma desaceleração da atividade económica em 2018, para 2,7%, projetando-se uma nova desaceleração em 2019 (de -0,5 p.p.), para 2,2%. No tocante a França, o FMI reviu em baixa a projeção de crescimento económico para 2018 e 2019, em -0,2 p.p. e -0,1 p.p., respetivamente. Aponta agora para taxas de variação de 1,6% em ambos os anos, o que representa uma desaceleração significativa da atividade económica face a 2017, em que se registou um crescimento de 2,3%. O Reino Unido, que cresceu 1,7% em 2017, vê agora o FMI projetar para 2018 e 2019 crescimentos de 1,4% e 1,5%, respetivamente. Esta revisão generalizada em baixa para a economia internacional, quando comparada com as projeções divulgadas em julho de 2018, é justificada essencialmente com a materialização de riscos relacionados com conflitos pautais e instabilidade política e social em inúmeros países.¹ Ademais, na sequência do *Forum Económico Mundial* de fevereiro de 2018 em Davos, Joseph Stiglitz [manifestou preocupação com problemas mundiais nos curto e médio prazos](#) relacionados com a crescente desigualdade nos países desenvolvidos, alterações climáticas, bem como com riscos da revolução digital associados à segurança, emprego e emergência de monopólios.

16 O resultado das negociações relativas à saída do Reino Unido da União Europeia, bem como as consequências sobre o comércio mundial decorrentes das tensões tarifárias e outros movimentos

¹ O Conselheiro Económico do FMI, Maurice Obstfeld, resume assim, no Prefácio à edição de outubro do *World Economic Outlook*, o tom da revisão das projeções de médio prazo. "(...) *Our international growth projections for both this year and next are downgraded to 3.7 percent, 0.2 percentage point below our last assessments and the same rate achieved in 2017. At the global level, recent data show weakening in trade, manufacturing, and investment. Overall, world economic growth is still solid compared with earlier this decade, but it appears to have plateaued*".

protecionistas, são fatores com impacto económico negativo à escala global e nos principais parceiros comerciais de Portugal. A saída do Reino Unido da União Europeia apresenta riscos descendentes para as economias europeias, sobretudo para o caso de uma pequena economia aberta como a portuguesa. Tendo em conta que Portugal regista um excedente comercial bilateral com o Reino Unido, o qual é um dos principais parceiros comerciais, ganha especial importância o desfecho do *Brexit* e as condições em que tal possa ocorrer. Acresce que este país tem sido um destino importante da emigração portuguesa nos últimos anos e os termos da saída quanto às liberdades de circulação de pessoas e de prestação de serviços não deixarão de poder impactar também na economia portuguesa.

17 Relativamente a Portugal, o FMI também projeta o abrandamento do crescimento económico, além da deterioração no saldo da balança corrente. Quanto à variação relativa do produto, o exercício mais recente do FMI projeta taxas de 2,3% em 2018, 1,8% em 2019 e 1,4% em 2023, após o crescimento de 2,7% verificado em 2017. Face ao exercício anterior da mesma instituição, ocorrido em abril deste ano, a projeção mais recente tira 0,1 p.p. a 2018, mantém a projeção para 2019 e revê em alta de 0,2 p.p. o número para 2023. Sobre a conta externa, o FMI apenas divulga números para o saldo corrente, no caso de Portugal e outros países. Espera uma deterioração do mesmo após o excedente de 0,5% do PIB atingido em 2017, apontando agora para 0,0% e -0,3%, em 2018 e 2019, respetivamente, contra o que esperava no exercício de abril último (+0,2% e -0,1%, respetivamente).

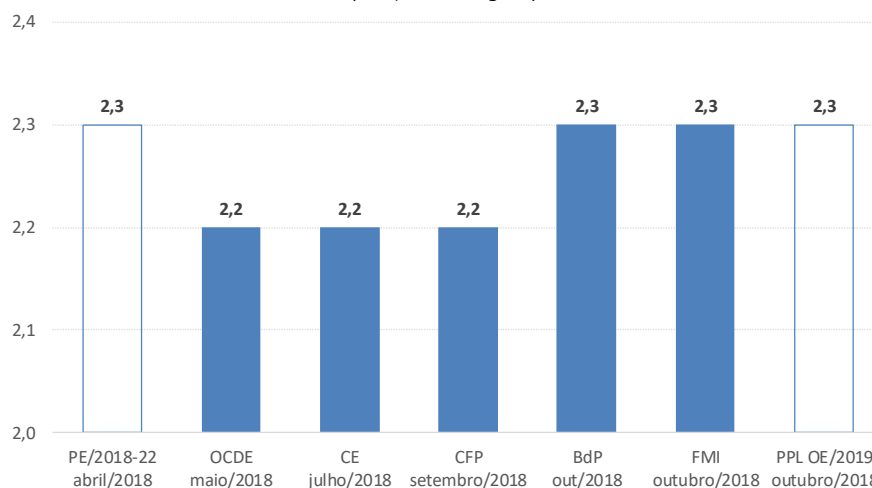
2.1.2. O exercício de projeção do MF (POE/2019) e os demais

2.1.2.1. Crescimento do produto em volume

18 O cenário macroeconómico considerado na POE/2019 tem subjacente um abrandamento da atividade económica em Portugal, contudo, o crescimento previsto pelo MF para 2019 apresenta-se no limite superior do intervalo de previsões apresentadas por outras entidades de referência. Após a contração da atividade económica verificada nos anos de 2011, 2012 e 2013, o PIB iniciou uma tendência de recuperação que se manteve nos anos seguintes, mas que o MF espera que desacelere após 2017. O cenário macroeconómico considerado na POE/2019 estima 2,3% de crescimento para o PIB real em 2018 e prevê 2,2% para 2019. A estimativa pontual para 2018 constitui uma diminuição em 0,5 p.p. face à taxa registada em 2017 (2,8%). Para 2019, a previsão avançada (2,2%) representa um abrandamento muito ligeiro (-0,1 p.p.) à previsão para o ano anterior e reflete ainda uma igualmente ligeira revisão em baixa (-0,1 p.p.) face à anterior previsão do Ministério das Finanças, constante do PE/2018-22. A perspetiva ora apresentada para a despesa agregada reflete o menor crescimento da procura interna previsto para 2019, em resultado da desaceleração esperada nesse ano para o consumo privado e o consumo público.

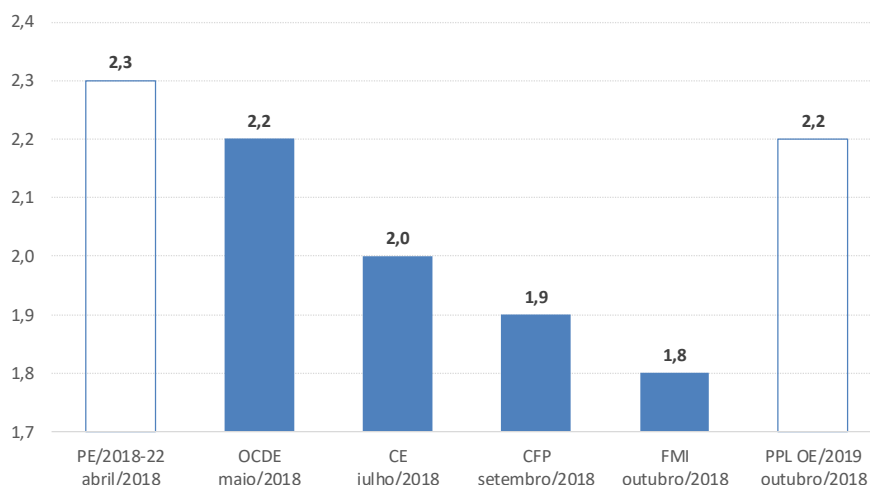
19 Em termos de crescimento do PIB real, a projeção pontual do MF para 2018 está em linha com as projeções das outras entidades. Quanto a 2019, a projeção do MF afigura-se desalinhada. O Gráfico 1 compara a projeção MF para o ano de 2018. A estimativa pontual de 2,3% é acompanhada pelas projeções mais recentes (FMI e BdP) e não destoa das mais recuadas no tempo. Já a projeção do MF para 2019, apenas é acompanhada pela da OCDE, que é a mais antiga de todas (Gráfico 2); quanto mais recentes, maior é o desvio face à projeção da POE/2019. Os exercícios de FMI, CFP, CE e OCDE situam o crescimento em 2019 da atividade económica em Portugal no intervalo [1,8% ; 2,0%].

Gráfico 1 – Projeções para a taxa de variação anual do PIB real em 2018, por instituição
(em percentagem)



Fontes: INE, MF, CFP, BdP, FMI, CE e OCDE. Detalhes em rodapé à Tabela 35, p. 91.

Gráfico 2 – Projeções para a taxa de variação anual do PIB real em 2019, por instituição
(em percentagem)



Fontes: INE, MF, CFP, FMI, CE e OCDE. Detalhes em rodapé à Tabela 35, p. 91.

20 De acordo com a previsão do OE/2019, a evolução da atividade económica em 2019 continuará a ser sustentada pela procura interna, uma vez que as exportações líquidas deverão manter um contributo negativo para o crescimento do PIB. O principal contributo para o crescimento do PIB advém da procura interna, em linha com o registado em anos anteriores. Estima-se uma redução do contributo da procura interna para a evolução do PIB, de 3,1 p.p. em 2017 para 2,5 p.p. em 2019. Relativamente ao mercado externo, em 2019 as exportações líquidas deverão continuar a representar um contributo negativo de -0,3 p.p. para a evolução do PIB, em linha com o registado em 2017 e com a estimativa para 2018. Estima-se uma diminuição da taxa de crescimento das exportações: de 7,8% em 2017 para 6,6% em 2018, prevendo-se uma nova desaceleração em 2019, para 4,6%. No mesmo sentido, o crescimento das importações deverá também diminuir: de 8,1% em 2017, para 6,9% em 2018 e 4,8% em 2019. Tendo em conta o intervalo definido pelas projeções apresentadas pelas outras instituições, conclui-se que:

- A estimativa do MF para o comportamento das exportações em 2018 (+6,6%) situa-se acima do limite superior do intervalo de projeções definido pelas instituições consideradas: [+5,0% ; 6,5%], sendo portanto a mais otimista; pelo contrário, a previsão do MF para a evolução das exportações em 2019 (+4,6%) apresenta-se dentro do intervalo de projeções definido pelas instituições consideradas: [+4,3% ; 4,7%];
- A estimativa do MF para a evolução das importações em 2018 (+6,9%) situa-se acima do limite superior do intervalo de projeções definido pelas instituições consideradas: [+5,1% ; 6,8%]; contudo, a previsão do MF para a evolução das exportações em 2019 (+4,8%) apresenta-se dentro do intervalo de projeções definido pelas instituições consideradas: [+4,7% ; 5,5%].

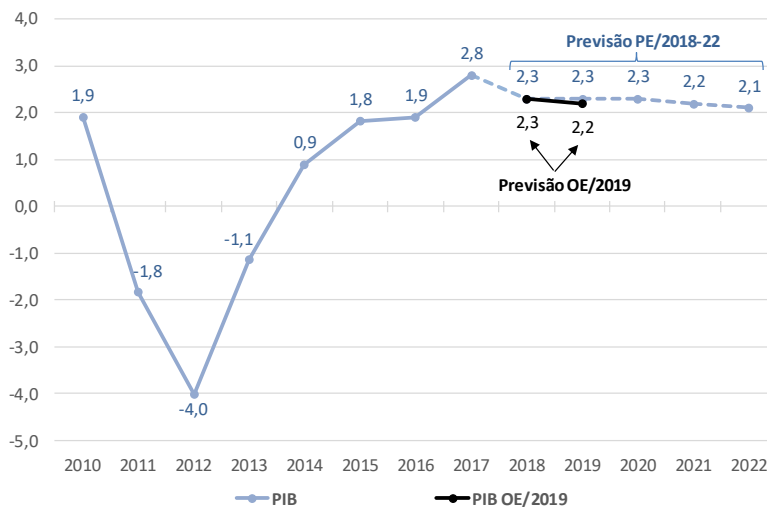
Adiante, o texto procurará explicar em quais determinantes do crescimento da procura agregada as projeções do MF diferem das demais.

21 Face ao PE/2018-22, o cenário previsto no OE/2019 mantém-se alinhado com a anterior previsão de crescimento económico para 2018, revendo ligeiramente em baixa a previsão para 2019 (Gráfico 3).

Para 2018, o crescimento económico real previsto no POE/2019 é de 2,3%, em linha com a anterior previsão avançada pelo MF no PE/2018-22. Contudo, salienta-se que o MF prevê agora uma alteração na evolução das respetivas componentes do PIB, nomeadamente um aumento do contributo positivo da procura interna, o qual foi revisto de 2,5 p.p. para 2,7 p.p., e um pequeno agravamento do contributo negativo da procura externa líquida, de -0,2 p.p. para -0,3 p.p.. Por componentes, a revisão efetuada pelo MF, para 2018, entre abril (PE/2018-22) e outubro de 2018 (POE/2019) foi a seguinte: i) aceleração do crescimento do consumo privado e do consumo público em 0,3 p.p.; ii) desaceleração do investimento (FBCF) em 1,0 p.p.; iii) aceleração do crescimento das exportações e sobretudo das importações, em +0,3 p.p. e +0,6 p.p., respetivamente. Para 2019, o contributo da procura interna foi revisto em baixa face ao cenário anterior, embora numa magnitude inferior (-0,1 p.p.), tendo a procura externa líquida sido revista igualmente em baixa em -0,1 p.p.. Por componentes, as maiores revisões operadas, para o ano 2019, dizem respeito a: i) evolução mais favorável do consumo público, passando de uma contração de -0,1% para um aumento de 0,2%; ii) desaceleração da trajetória de investimento

(FBCF) e, 2,2 p.p. (de 9,2% no PE/2018-22 para 7,0% no POE/2019); iv) relativamente às exportações e importações em ambos os casos o crescimento foi revisto em baixa em -0,2 p.p. (Tabela 35).

Gráfico 3 – Taxa de variação anual do PIB
(em percentagem)



Fontes: INE e Ministério das Finanças. | Nota: Os valores para 2018 e 2019 correspondem à estimativa do OE/2019 em outubro de 2018. A série a tracejado corresponde à evolução apresentada em abril de 2018 no PE/2018-22.

2.1.2.2. Determinantes do crescimento da procura agregada

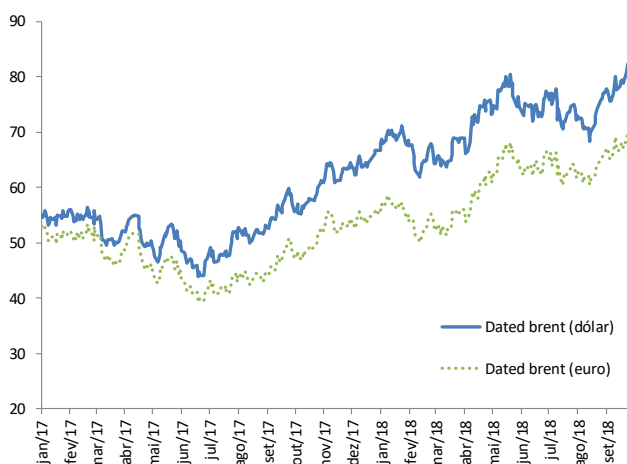
22 No cenário macroeconómico do MF antecipa-se que a procura externa contribua negativamente para o crescimento em 2018 e 2019. No cenário macroeconómico apresentado na POE/2019 projeta-se que o contributo da procura externa líquida seja mais negativo que o anteriormente considerado no PE/2018-22. Em abril, as projeções do MF constantes do PE/2018 consideravam um contributo negativo da procura externa líquida de -0,2 p.p., em 2018 e 2019. Em outubro, na POE/2019 o MF reviu em baixa, em -0,1 p.p., o contributo da procura externa líquida para o crescimento do PIB, situando-a em -0,3 p.p. para 2018 e 2019. A este respeito, cumpre referir a projeção efetuada pelo CFP, de setembro de 2018, que aponta para um contributo da procura externa líquida, em 2018, mais negativo que o projetado pelo MF.

23 Relativamente ao mercado externo, o MF projeta agora um maior crescimento das exportações e das importações em 2018, mas uma desaceleração mais acentuada em 2019. Face ao anteriormente projetado no PE/2018-22, o MF reviu em alta o crescimento das exportações (de 6,3% para 6,6%) e das importações (de 6,3% para 6,9%), para 2018. Contudo, para 2019, a revisão efetuada pelo MF foi no sentido contrário, correspondendo a uma revisão em baixa de -0,2 p.p. em ambas as componentes, projetando-se agora um crescimento de 4,6% para as exportações e de 4,8% para as importações. Tendo em contas os exercícios de projeção mais recentes efetuados por outras instituições, as divergências mais significativas são as seguintes: i) em 2018, tendo em conta que o CFP projeta um crescimento das importações e das exportações de 5,7% e 6,3%, inferior ao considerado pelo MF no POE/2019; ii) a projeção do FMI, em outubro de 2018, aponta para um crescimento das importações em 2019 de 5,5%, cerca de 0,7 p.p. acima do considerado pelo Governo na POE/2019. Uma evolução do mercado externo mais desfavorável que o preconizado pelo MF, comporta riscos descendentes para a procura agregada, com impacto negativo na evolução do PIB.

24 A evolução do mercado externo depende também da concretização do cenário macroeconómico da POE/2019 que assenta na estabilização da evolução dos termos de troca, em contraste com a degradação registada em 2017. Em 2017 registou-se uma degradação dos termos de troca da economia portuguesa, tendo o deflador das exportações subido 3,3% enquanto que o das importações cresceu 4,0%. A projeção do MF para 2018 e 2019, subjacente à POE/2019, considera uma estabilização destes deflatores em 2018 e 2019: o deflador das exportações deverá crescer 1,8% em 2018 e 1,7% em 2019, enquanto que o deflador das importações deverá aumentar 1,9% em 2018 e 1,6% em 2019. Para 2018, a projeção do CFP acompanha de perto a do MF, contudo, para 2019 regista-se uma diferença mais significativa, invertendo-se também o sentido da variação projetado para os dois deflatores, uma vez que o CFP projeta um crescimento do deflador das exportações em 2019 (1,4%) que é inferior ao das importações (1,5%).

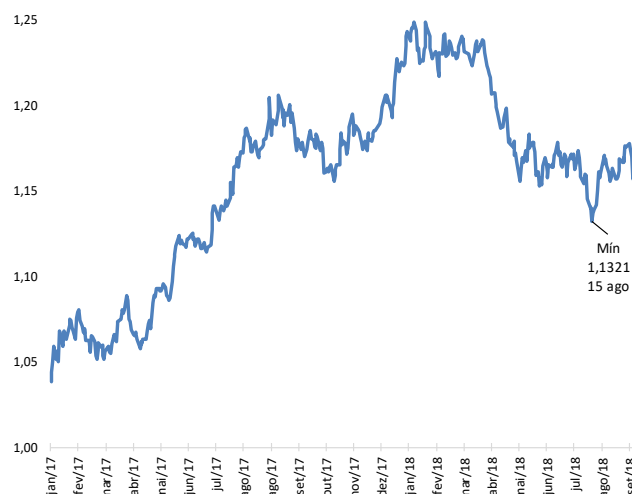
25 Uma das variáveis com impacto significativo na evolução dos termos de troca é o preço do petróleo. O cenário da POE/2019 baseia-se numa subida do preço do petróleo em 2018, para cerca de 72,9 dólares/barril, e na sua estabilização em 2019, em torno dos 72 dólares/barril.² O preço do petróleo desceu significativamente até 2016, tendo recuperado significativamente em 2017 e no decorrer de 2018. A cotação internacional do petróleo (*dated brent*) atingiu o seu máximo anual no último dia do mês de setembro de 2018 (82,72 USD/barril), na sequência da decisão da OPEP de não aumentar a produção, num contexto internacional de procura elevada e de persistência de tensões geopolíticas nos países exportadores de petróleo (Gráfico 4). Pese embora os preços do petróleo considerados na POE/2019 possam estar alinhados com as expectativas implícitas nos mercados de futuros, as cotações observadas e os riscos associados às tensões geopolíticas constituem um fator de risco para 2019. Além da evolução da cotação do petróleo no mercado internacional (cotado em USD), a taxa de câmbio EUR/USD também contribui para a determinação do preço do barril em EUR. Com efeito, a taxa de câmbio EUR/USD considerada na POE/2019 tem subjacente uma apreciação do euro entre 2017 e 2018 (de 1,13 para 1,19 EUR/USD) e a sua estabilização em 2019 (1,19 EUR/USD). Contudo, no mercado cambial o euro tem apresentado uma tendência de desvalorização do euro face ao dólar norte americano desde o início de 2018 (Gráfico 5). A subida mais rápida das taxas diretas nos EUA do que na área do euro reflete-se positivamente nas emissões de dívida pública norte americana, contribuindo para atrair investidores, o que, a par das valorizações bolsistas do mercado acionista, tem provocado fortes movimentos de capitais para os EUA, contribuindo para a apreciação do dólar. A evolução do preço do petróleo correlaciona-se em grande medida com a evolução dos preços dos bens importados, pelo que um aumento do preço do petróleo contribuirá para um impacto negativo no deflator do PIB, embora apresente efeitos de segunda ordem nas componentes da procura interna e das exportações.

Gráfico 4 – Evolução do preço do petróleo, *dated brent*
(dólares ou euros por barril)



Fonte: Thomson Reuters.

Gráfico 5 – Cotação do euro-dólar
(1 EUR = X USD)

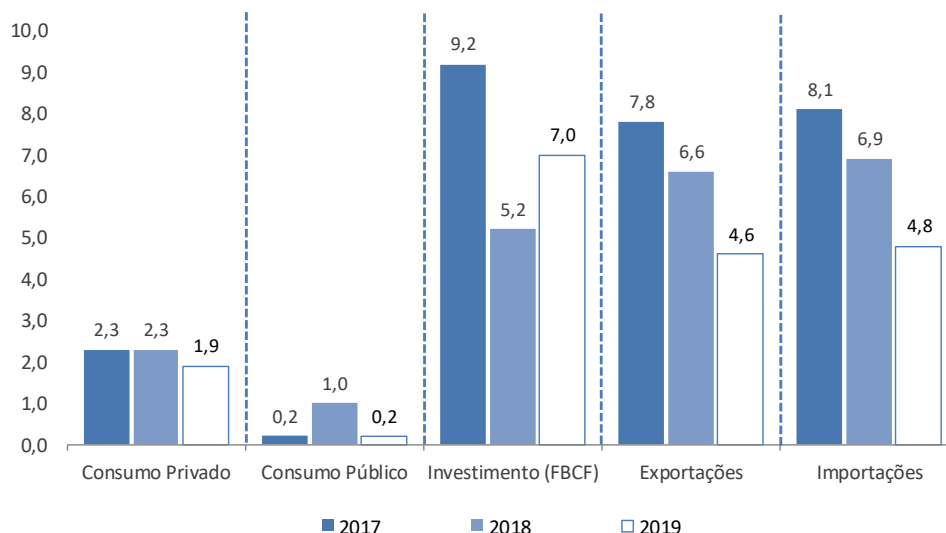


Fonte: BCE.

26 De acordo com o cenário do POE/2019, o abrandamento do crescimento económico em 2019 resulta do contributo exclusivo da procura interna, em resultado do menor crescimento do consumo privado e do consumo público. Em termos de componentes, o cenário do OE/2019 contempla uma desaceleração do crescimento do consumo privado (de 2,3% em 2018 para 1,9% em 2019) e do consumo público (de 1,0% em 2018 para 0,2% em 2019). Esta dinâmica do consumo é compensada pela previsão de aumento da FBCF em 7,0% em 2019, um crescimento acima do estimado para 2018 (5,2%) e em linha com o anteriormente previsto no PE/2018-22 para a evolução desta componente (7,0%), permitindo assim que o contributo da procura interna em 2019 se situe em 2,5 p.p.. Relativamente à procura externa líquida, o Ministério das Finanças prevê a manutenção de um contributo negativo em torno de -0,3 p.p., em resultado da desaceleração das exportações de 6,6% para 4,6% (-2,0 p.p.) e das importações de 6,9% para 4,8% (diminuição de -2,1 p.p.). (Gráfico 6 e Tabela 35).

² Os valores do preço do petróleo para 2018 considerados pelo Governo baseiam-se nos contratos de futuros do *Brent*.

Gráfico 6 – Taxa de variação real das principais componentes do PIB
(em percentagem)



Fontes: INE e Ministério das Finanças. | Nota: Os valores para 2018 e 2019 correspondem à estimativa/previsão do OE/2018.

27 A evolução do PIB encontra-se alicerçada na evolução da Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) para a qual se estima um abrandamento no ano corrente, mas uma aceleração em 2019 a qual se situa acima das previsões avançadas por OCDE e CFP, e motivou uma reserva do CFP no seu parecer ao cenário macroeconómico do OE/2019. De acordo com o OE/2019, o investimento, medido pela FBCF, deverá aumentar 5,2% em 2018, o que representa um abrandamento face a 2017, ano em que se registou um crescimento de 9,2%. Para 2019, prevê-se um aumento de 7,0%.³ A evolução prevista pelo MF para a FBCF em 2019 é mais otimista do que a apresentada pela OCDE e pelo CFP. A previsão avançada pela OCDE de 6,8% data de maio de 2018, não incorporando os mais recentes desenvolvimentos da economia mundial, que apontam para um abrandamento do crescimento económico, em linha com as últimas projeções do FMI. Salienta-se aqui o já referido no parágrafo 15 no que respeita às projeções avançadas para a economia mundial, para a área do euro e em particular para os principais parceiros comerciais da economia portuguesa, nomeadamente Alemanha, Espanha, França e Reino Unido. Neste contexto considera-se que a previsão do MF para o investimento em 2019 deverá ser alcançável num contexto nacional e internacional favorável. Por outro lado, da análise estatística à série da FBCF desde 1996, verifica-se que a FBCF é a componente da despesa que apresenta o maior desvio padrão ($\sigma=6,2$), pelo que a sua evolução apresenta muita volatilidade, quer na componente pública, quer na componente privada. A este respeito cumpre referir que o CFP, no seu Parecer n.º 2/2018, relativo às “Previsões macroeconómicas subjacentes à Proposta de Orçamento do Estado para 2019” indica a existência de “riscos descendentes em 2019, derivados sobretudo do crescimento da FBCF”, fazendo notar uma reserva quanto às previsões macroeconómicas para 2019 subjacentes ao OE/2019, em particular no que respeita à previsão da FBCF, razão pela qual, o cenário macroeconómico do OE/2019 “não pode ser considerado como o cenário mais provável ou um cenário mais prudente”.

28 O cenário macroeconómico do Ministério das Finanças para 2019 regista algumas divergências face às projeções apresentadas por outras instituições. Face às projeções mais recentes, do CFP, do Banco de Portugal (BdP) e do Fundo Monetário Internacional (FMI), o cenário do Ministério das Finanças incorpora uma previsão do crescimento do PIB que se situa no limite superior do intervalo de previsão definido por estas entidades. O cenário do FMI considera, para 2018, um crescimento económico de 2,3%, e um abrandamento do crescimento das exportações e das importações para 6,5% e 6,8%, respetivamente. Para 2019, o FMI prevê uma desaceleração do crescimento económico real, para 1,8%. Este cenário não diverge substancialmente do apresentado no OE/2019 para 2018, perspetivando-se apenas uma dinâmica diferente quanto ao andamento das exportações e das importações, para as quais o MF apresenta previsões marginalmente superiores. Contudo, para 2019, a previsão de crescimento do MF situa-se 0,4 p.p. acima da considerada pelo FMI. No cenário do BdP para 2018, o aumento do consumo privado é ligeiramente superior ao projetado no OE/2019, compensado pelo um

³ O investimento medido pela formação bruta de capital (FBC) corresponde à soma da formação bruta de capital fixo (FBCF) com a variação de existências e aquisições líquidas de cessões de objetos de valor. O investimento líquido corresponde à diferença entre o investimento bruto e o consumo de capital fixo, também designado por desgaste do capital. Para esta análise utilizaram-se preços correntes e para o período 2016-2017 admitiu-se que o consumo de capital fixo mantém a mesma taxa de variação que a observada em 2015.

menor aumento do consumo público e do investimento. No tocante à vertente externa, o BdP é a instituição que apresenta as menores taxas de crescimento, quer das exportações, quer das importações. O Conselho das Finanças Públicas (CFP) estima um crescimento do PIB em 2018 ligeiramente inferior ao do OE/2018, em parte devido a uma dinâmica menos favorável no mercado externo. Para 2019, a previsão do CFP de 1,9% para o crescimento do PIB revela-se mais cautelosa que a considerada pelo MF, da qual se distingue, sobretudo, pelo menor crescimento previsto para o investimento (FBCF). O cenário da Comissão Europeia (CE) considera um crescimento de 2,2% para 2018 e uma desaceleração para 2,0% em 2019, encontrando-se, contudo, desatualizado pois refere-se a projeções efetuadas em julho de 2018. O mesmo sucede com a projeção da OCDE, que foi divulgada no mês de maio. Em geral, as projeções apresentam em comum uma desaceleração do crescimento em 2019, quando comparado com 2018.

2.1.3. Mercado de trabalho, preços e PIB nominal no cenário da POE/2019

29 Para mercado de trabalho, a previsão constante na POE/2019 é uma continuação da descida da taxa de desemprego para 6,9% em 2018 e 6,3% em 2019. Tendo em conta que a taxa de desemprego se situou em 8,9% em 2017, a estimativa para 2018 aponta para uma redução de 2,0 p.p. no ano corrente, prevendo-se uma nova redução em 2019 para 6,3%. A evolução da taxa de desemprego prevista no cenário do OE/2019 incorpora ainda um aumento do emprego de 3,3% em 2017 e 2,5% em 2018. Para 2019 prevê-se que o crescimento do emprego abrande para 0,9%. A estimativa do MF para a taxa de desemprego em 2018 (6,9%) apresenta-se relativamente otimista, situa-se no valor mínimo do intervalo das previsões apresentadas por instituições de referência: [6,9% ; 7,5%]. No tocante a 2019, a previsão do MF para a taxa de desemprego (6,3%) apresenta-se próxima do ponto médio do intervalo das previsões apresentadas por instituições de referência: [6,1% ; 6,7%]. Relativamente à evolução do nível de emprego, a estimativa do MF para 2018 (2,5%) apresenta-se próxima do limite superior do intervalo de previsões apresentadas por instituições de referência: [1,9% ; 2,6%], enquanto que à previsão para 2019, apresenta-se como mais prudente do que as consideradas pelas instituições de referência: [1,2% ; 1,3%].

30 De acordo com o Ministério das Finanças, o crescimento da remuneração média por trabalhador (em valor nominal) deverá acelerar, de 1,9% em 2018 para 2,3% em 2019. Esta evolução apresenta-se mais favorável que o intervalo definido pelas previsões mais recentes apresentadas pela OCDE e pelo CFP para este indicador, quer para 2018: [+1,0% ; +1,6%], quer para 2019: [+2,0% ; +2,1%]. Relativamente à produtividade aparente do trabalho registou-se uma diminuição de 0,5% em 2017. De acordo com o cenário macroeconómico do Governo, para 2018 estima-se que a evolução da produtividade aparente do trabalho apresente um declínio de 0,2%, prevendo-se uma recuperação significativa para 2019, ano em que se prevê um crescimento de 1,3%. As projeções da OCDE e do CFP apontam para que a evolução da produtividade aparente do trabalho em 2018 se situe no intervalo [-0,4% ; +0,2%], pelo que a estimativa do Governo para 2018 (-0,2%) situa-se dentro deste intervalo de previsão. Contudo, para 2019, as previsões destas instituições situam a evolução da produtividade aparente do trabalho no intervalo [+0,6% ; +0,9%], verificando-se que a previsão do governo (+1,3%) excede o limite superior deste intervalo.

31 O cenário da POE/2019 incorpora uma variação para o deflator do PIB de 1,4% em 2018 e em 2019, registando-se uma pequena redução face aos anos anteriores. O deflator do PIB mede o nível de preços da atividade económica de um país.⁴ A evolução deste indicador reveste-se de elevada importância uma vez que afeta a mensuração do PIB em termos nominais, o que é relevante para o cálculo das variáveis orçamentais. Para 2018 o cenário macroeconómico apresentado considera um aumento de 1,4% do deflator do PIB, um valor em linha com o anterior cenário do Ministério das Finanças (PE/2018-22)) e com as estimativas mais recentes do CFP e da OCDE, mas ligeiramente abaixo da estimativa apresentada pelo FMI em outubro de 2018 (1,6%). Esta evolução encontra justificação na redução do crescimento dos deflatores do consumo público (de 2,0% para 1,3%), da FBCF (de 2,6% para 1,1%) das exportações (de 3,3% para 1,8%), cujos efeitos serão parcialmente compensados pelo ligeiro aumento da variação do deflator do consumo privado (de 1,2% para 1,3%) e pela redução da variação do deflator das importações (de 4,0% para 1,9%). Para 2019 o cenário do OE/2019 prevê a manutenção da variação do deflator do PIB em 1,4%, prevendo-se pequenas alterações na evolução dos deflatores das componentes do PIB, algumas das quais compensam-se mutuamente.

Salienta-se que, para o ano corrente de 2018, a evolução dos preços do consumo privado medida pela variação do respetivo deflator encontra-se em dissonância com a previsão de crescimento dos preços no medida pela variação do Índice Harmonizado de Preços no Consumidor (IHPC), uma vez que, face

⁴ Salienta-se que a descida dos preços nas importações tem um impacto positivo sobre o deflator do PIB, que apenas mede os preços da atividade produzida no país.

a 2017, regista-se uma aceleração do deflador do consumo privado em +0,1 P.P. mas uma redução do IHPC de 0,2 p.p..

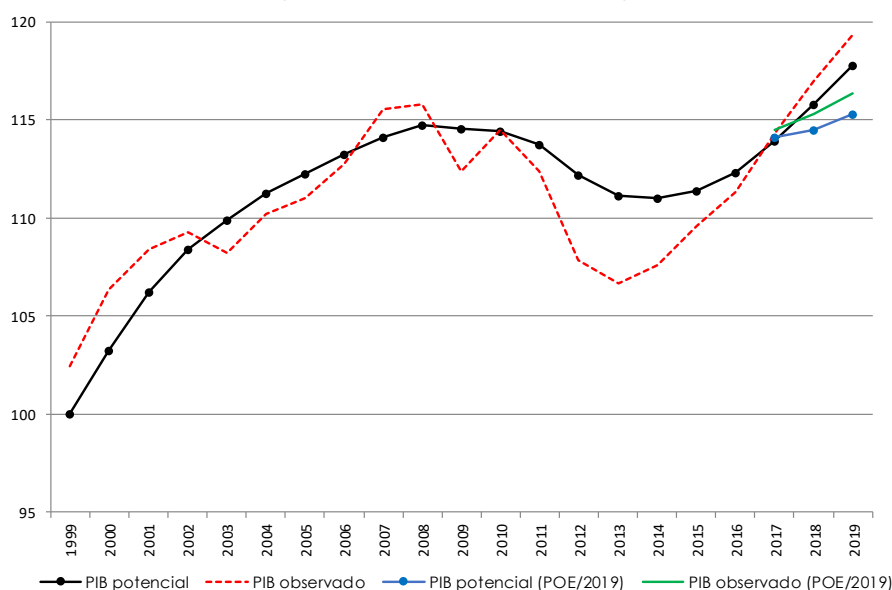
32 O crescimento do PIB nominal deverá reduzir-se em 2018 e em 2019, sendo que a estimativa para 2018 encontra-se dentro do intervalo definido pelas projeções do CFP, FMI e OCDE, o mesmo não se verificando na previsão para 2019. De acordo com o cenário apresentado pelo Ministério das Finanças o PIB deverá apresentar um crescimento nominal de 3,8% em 2018 e de 3,6% em 2019, o que representa uma desaceleração face ao crescimento de 4,4% registado em 2017. Esta evolução reflete o efeito conjugado do abrandamento da atividade económica em termos reais, prevista para 2018 e 2019, e a desaceleração do deflador do PIB, em 2018. Se considerarmos o intervalo definido pelas projeções das instituições apresentadas na Tabela 35, p. 91 (CFP, FMI e OCDE), verifica-se que a estimativa para 2018 se encontra dentro do intervalo de previsão destas instituições de referência, o mesmo já não sucedendo relativamente à previsão para 2019.

2.2. Apreciação sobre a razoabilidade das previsões macroeconómicas subjacentes à POE/2019

33 A análise das variáveis que constam no cenário macroeconómico da POE/2019 deve ser enquadrada num conjunto mais alargado de variáveis que refletem o desempenho da economia real e o financiamento da economia portuguesa, bem como a evolução do contexto externo. Com efeito, nesta análise consideram-se as i) taxas de crescimento e o nível do PIB real e do produto potencial, ii) a dívida externa das Administrações Pública e dos restantes sectores institucionais, iii) a decomposição da PII por instrumento, iv) a decomposição da variação da PII por tipo de valor, v) a integração financeira na área do euro, e vi) a política monetária na área do euro.

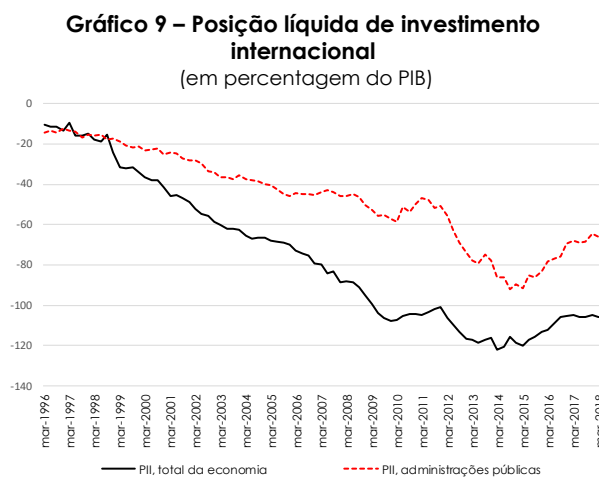
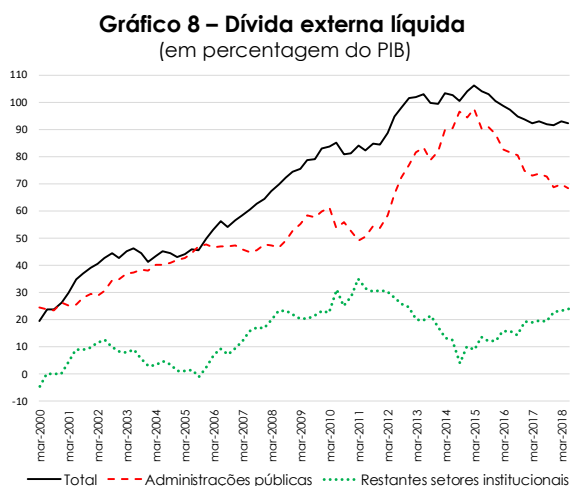
34 O cenário mais recente do MF antevê uma expansão do PIB observado no triénio 2017-2019 acima da do produto potencial, sendo que o hiato do produto irá ser positivo no período 2017-2019. A POE/2019 tem implícita uma taxa de crescimento do PIB real de 2,2% em 2019, o que reflete uma taxa de crescimento acima da prevista para o produto potencial (2%), acentuando o hiato do produto (Gráfico 7). De realçar que o hiato de produto deverá tornar-se mais positivo em 2019. Para o aumento do produto potencial contribuem resumidamente três fatores: o crescimento da produtividade total dos fatores, o emprego e o stock de capital. De referir que, em termos nominais, no período 2012-2017 o consumo de capital fixo na economia portuguesa foi superior à formação bruta de capital fixo no mesmo período. Neste sentido, a concretização das previsões do MF relativamente elevadas para o crescimento da formação bruta de capital fixo, (5,2% e 7% para 2018 e 2019, respetivamente), quer do sector público quer do sector privado, afigura-se fundamental para assegurar as trajetórias previstas para o produto potencial e o produto observado no médio prazo. Importa realçar que no período 1999-2017 o crescimento médio anual do produto potencial foi 0,7%, com alternância de ciclos de crescimento positivo e crescimento negativo. Em nível, o valor do produto potencial a atingir em 2018 deverá ultrapassar pela primeira vez o produto potencial que se verificou em 2008 aquando da crise financeira mundial.

Gráfico 7 – Produto potencial e PIB observado
(Base produto potencial 1999 = 100)



Fontes: AMECO, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO.

35 Tendo em consideração o peso elevado da dívida externa no PIB, a concretização da previsão de capacidade líquida de financiamento da economia portuguesa, que consta no cenário macroeconómico, continua a ser fundamental para prosseguir no médio prazo a desalavancagem ordenada que começou há pouco anos. A dívida externa líquida é uma das subcomponentes da posição líquida de investimento internacional, nomeadamente subcomponentes dos instrumentos investimento direto, investimento de carteira e outro investimento. O valor da dívida externa de Portugal situou-se em 92,4% em junho de 2018 (Gráfico 8), sendo que o sector institucional Administrações Públicas apresenta o principal contributo para a dívida externa líquida e para a posição líquida negativa do investimento internacional (Gráfico 9).⁵ Contudo, importa realçar que entre o PE/2018-22 divulgado em abril e o cenário macroeconómico da POE/2019, verificou-se uma revisão em baixa da capacidade líquida de financiamento da economia portuguesa durante o biénio 2018-2019, essencialmente devido ao contributo da revisão em baixa da balança corrente, sendo parcialmente compensada pela revisão em alta da balança de capital.



36 A posição líquida de investimento internacional negativa da economia portuguesa está concentrada nos instrumentos “investimento direto” e “outro investimento”, vindo o “investimento de carteira” a registar saldo positivo desde o final de 2016. Os principais instrumentos da PII correspondem ao investimento direto, ao investimento de carteira e ao outro investimento (Gráfico 10). O investimento de carteira inclui ativos e passivos relacionados com instrumentos de dívida e de capital, caracterizando-se por um baixo grau de influência dos investidores nas empresas e elevada dispersão nos mercados financeiros. Por outro lado, o investimento direto caracteriza-se pela existência de controlo ou grau significativo de influência sobre as empresas. Adicionalmente, o investimento direto pode caracterizar-se pela compra de ativos financeiros portuguesa já existentes, ou pelo financiamento de novo investimento na economia real. Por fim, o instrumento outro investimento caracteriza-se essencialmente por empréstimos e depósitos entre bancos e outras instituições financeiras, bem como os empréstimos ao sector institucional Administrações Públicas pelas organizações internacionais (FMI/UE). No que se refere à evolução dos anos mais recentes, destaca-se o facto de o investimento de carteira ter registado valores positivos desde o final de 2016, bem como o valor mínimo registado no investimento direto em junho de 2018. Relativamente ao instrumento outro investimento, à medida que decorrem reembolsos no âmbito do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF) verificar-se-á uma redução do instrumento outro investimento. Esta redução terá de ser compensada⁶ através de outras formas de financiamento: por investidores não-residentes, o que implicará um aumento do investimento de carteira, ou por investidores residentes.

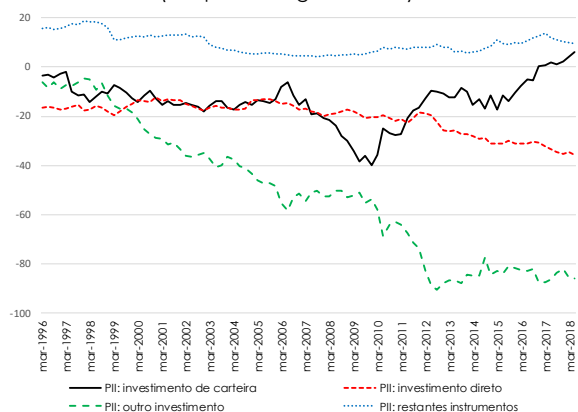
37 O saldo da PII no final de 2017 situou-se em -104,9% do PIB, a qual deverá melhorar caso se concretize a capacidade líquida de financiamento da economia prevista pelo Ministério das Finanças. No entanto, a variação da PII depende essencialmente do contributo da componente transações e do efeito preço. A alteração da PII pode ser desgregada em vários tipos de valor: efeito transações, efeito preço, variações cambiais e outros ajustamentos (Gráfico 11). Importa realçar a interpretação das

⁵ Além disso, as instituições financeiras podem obter financiamento externo que por sua vez é direcionado para o financiamento do sector institucional Administrações Públicas.

⁶ A compensação afigura-se inevitável até 2019, pelo menos. Até esse ano, o sector institucional das AP não terá capacidade líquida de financiamento, por força dos défices orçamentais, e enfrentará necessidades brutas de financiamento para refinar os produtos de dívida que atingirem a sua maturidade. A nova dívida, assim gerada, terá que ser obtida em mercados financeiros e, em menor montante, junto das famílias, pois as instituições financeiras residentes não deverão conseguir acompanhar a totalidade da procura de crédito por parte do soberano.

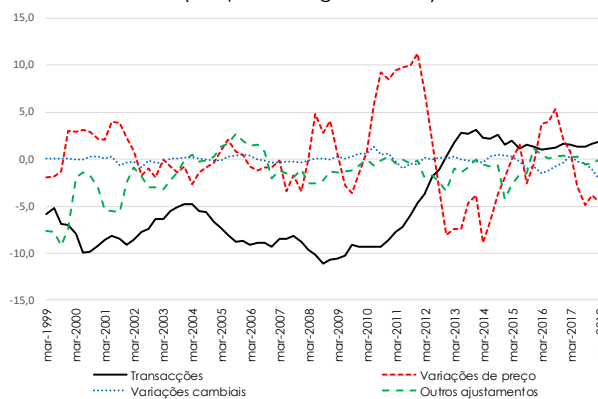
variações decorrentes do efeito preço: por exemplo, um aumento (uma descida) das taxas de juro no mercado secundário implica uma descida (subida) do valor de mercado do preço do título de dívida, e conseqüentemente tem efeitos positivos (negativos) no saldo da PIII.⁷ Para 2019, a concretizar-se um saldo conjunto positivo da balança corrente e da balança de capital, Portugal deverá registar um efeito positivo do efeito transações.

Gráfico 10 – Posição líquida de investimento internacional por tipo de instrumento
(em percentagem do PIB)



Fontes: Banco de Portugal e cálculos da UTAO.

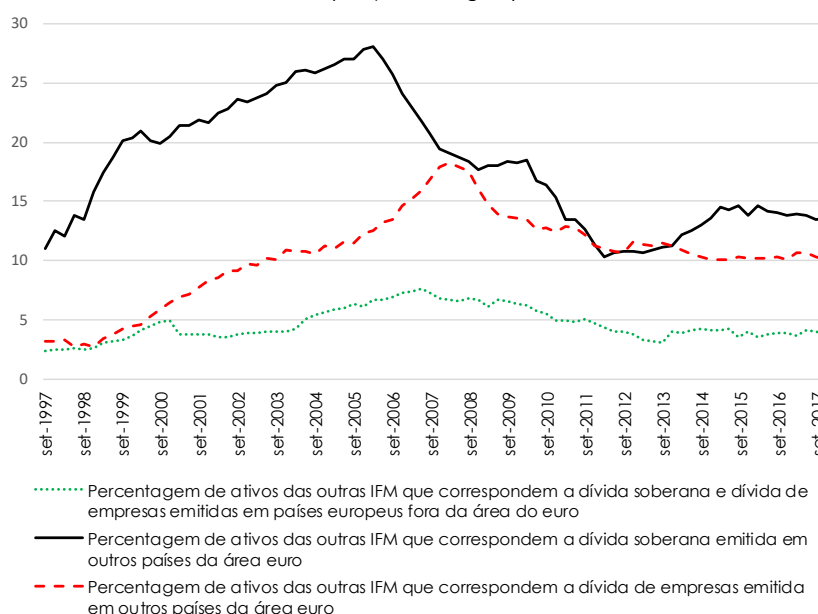
Gráfico 11 – Decomposição da posição líquida de investimento internacional por tipo de valor
(em percentagem do PIB)



Fontes: Banco de Portugal e cálculos da UTAO.

38 O nível de integração financeira no mercado de dívida da área do euro pode influenciar a estrutura de financiamento da economia portuguesa, essencialmente através das taxas de juro das novas emissões, dos montantes da procura das novas emissões de dívida, bem como da estrutura do stock de dívida entre maturidades a curto prazo e maturidades a longo prazo. O nível de integração financeira no mercado de títulos de dívida soberana na área do euro (Gráfico 12) no final de 2017 foi de 13,6%, o que representa cerca de metade do máximo observado em 2006 e 3,2 p.p. acima do mínimo verificado no início de 2012.⁸ Conseqüentemente, a evolução deste indicador tem conseqüências no volume dos fluxos financeiros entre países da área do euro, nomeadamente os fluxos financeiros líquidos de países com PII positiva para países com PII negativa. De realçar que apesar da previsão de capacidade líquida de financiamento prevista no cenário macroeconómico do POE/2019, a economia portuguesa terá necessidade de refinarçar dívida externa que atinga a maturidade em 2019, pelo que se encontrará exposta a eventuais oscilações da integração financeira da área do euro.

Gráfico 12 – Indicadores de integração financeira na área do euro
(em percentagem)



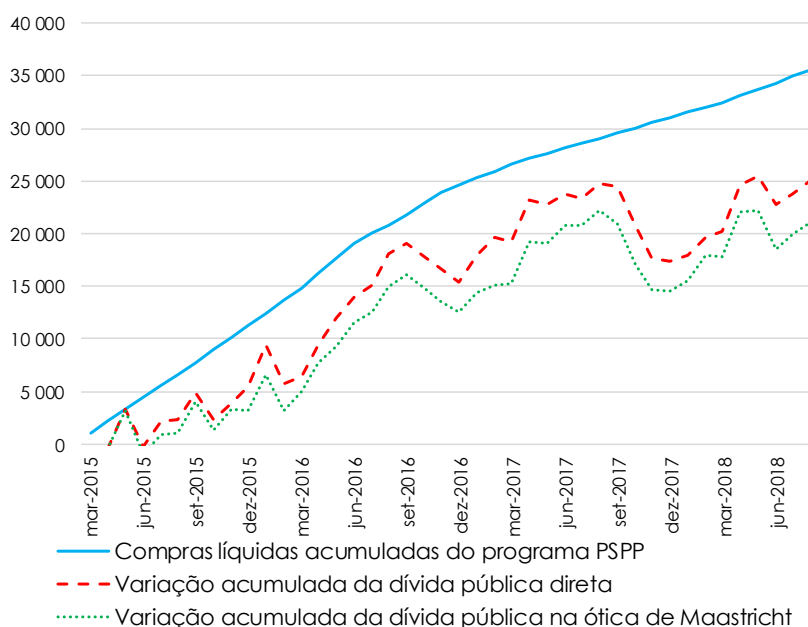
Fontes: Banco Central Europeu.

⁷ De realçar que os valores da PII se encontram a preços de mercado, enquanto os títulos de dívida que se incluem na PII terão de ser amortizados na maturidade ao valor nominal.

⁸ O BCE publica vários indicadores para avaliar o nível de integração financeira na área do euro e na União Europeia. Neste gráfico apresenta-se um indicador que se refere ao mercado de dívida pública na área euro: "Share of MFI cross-border holdings of debt securities issued by euro area and EU corporates and sovereigns". A série deste indicador encontra-se disponível até final de 2017.

39 O carácter menos acomodatório da política monetária do BCE para o ano de 2019 pode ter efeitos na economia real da área do euro e no financiamento da economia. De acordo com a decisão de política monetária para instrumentos não convencionais, o montante de compras mensais líquidas no âmbito do programa alargado de compras (*the expanded asset purchase programme, APP*) foi reduzido de 30 mil M€ para 15 mil M€ em outubro de 2018, cessando no final do ano, embora sob reserva de os dados entretanto disponibilizados virem a confirmar as expectativas relativas à inflação. Com efeito, a partir dessa data, o objetivo será apenas reinvestir os montantes dos títulos de dívida que atingem a maturidade no sentido de manter as condições de liquidez favoráveis e um carácter menos acomodatório da política monetária. Contudo, importa realçar que a magnitude do montante de compras líquidas no âmbito do programa de compras do sector público (*Public Sector Purchase Programme, PSPP*) desde março de 2015 é superior à variação acumulada da dívida pública (Gráfico 13), o que contribuiu para a descida das taxas de rentabilidade da dívida soberana. O montante de dívida acumulada comprada neste programa situou-se em cerca de 35,5 mil M€ no final de agosto de 2018, o que excede quer a variação acumulada da dívida de *Maastricht* (21 mil M€) quer a variação acumulada da dívida direta (25 mil M€) no mesmo período. Com efeito, a manutenção deste stock detido pelo PSPP em 2019 (e/ou futura redução num horizonte mais alargado) poderá determinar que os títulos de dívida pública passarão a ser detidos por investidores privados residentes e/ou não-residentes, o que poderá implicar menos recursos financeiros disponíveis para o financiamento do sector privado nacional.

Gráfico 13 – Variação acumulada da dívida pública desde março de 2015 e compras do BCE no âmbito do programa PSPP (em percentagem)



Fontes: Banco Central Europeu, Banco de Portugal, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Nota: Para efeitos de comparabilidade exclui-se o reembolso ao FMI em março de 2015.

40 Em síntese, as projeções do Ministério das Finanças para as variáveis que constam do cenário macroeconómico evidenciam algum otimismo, particularmente no investimento, embora exequíveis desde que o contexto externo não venha a ser significativamente pior do que o esperado nas hipóteses assumidas para o enquadramento internacional. De referir que a componente da formação de capital é a componente do PIB na ótica da despesa que apresenta a maior variância da taxa de crescimento ao longo do período 1996-2017. Com efeito, tendo em consideração que esta componente apresenta um dos principais contributos da procura interna para o crescimento em 2019, então a sua concretização adquire especial relevância para se cumprir a projeção de crescimento do PIB em 2019.⁹ Adicionalmente, a economia portuguesa é uma pequena economia aberta integrada na área do euro, pelo que há um conjunto alargado de variáveis externas que podem condicionar o desempenho das variáveis que constam do cenário macroeconómico, em particular o investimento e as exportações. De realçar ainda que a elevada dívida externa e a PII negativa são vulnerabilidades que aumentam o risco da economia nacional às oscilações nos mercados financeiros. Relativamente às condições externas, importa destacar os riscos decorrentes da instabilidade política em países produtores de petróleo, bem

⁹ De referir que este contributo para o crescimento do PIB não é líquido de conteúdo importado devido à ausência/dificuldade na obtenção de informação estatística. No entanto, a formação bruta de capital fixo e as exportações são as duas componentes do PIB que têm apresentado percentagem mais elevada de conteúdo importado.

como a procura externa relevante dirigida à economia portuguesa poder ser afetada pelo protecionismo crescente dos Estados Unidos e pela possível saída do Reino Unido do mercado único na sequência do *Brexit*. Além disso, a evolução divergente entre a política monetária da área do euro e a dos Estados Unidos pode afetar as taxas de câmbio e as taxas de juro nos mercados monetários e financeiros.

3. Estratégia orçamental de médio prazo

41 Este capítulo resume a estratégia orçamental de médio prazo do Governo português, consubstanciada no Programa de Estabilidade apresentado em abril último válido para o período de 2018 a 2022 (PE/2018-22). No âmbito do Semestre da Primavera, Portugal, à semelhança dos demais Estados-Membros da União Europeia, comprometeu-se com a concretização de um determinado rumo para a política orçamental, que inclui metas e medidas de política. A racionalidade deste instrumento de planeamento é conferir previsibilidade e coerência intertemporal aos planos orçamentais anuais, essenciais para articular políticas no espaço da União e promover a compatibilização e a eficácia dos objetivos nacionais e europeus de política económica e orçamental.

42 Nestas circunstâncias, o PE/2018-22 deve constituir uma das âncoras para a programação orçamental do exercício de 2019 e, por isso, faz sentido recordar aqui as suas linhas gerais. Este resumo será utilizado para apreciar, no Capítulo 6, em que medida a POE/2019 se insere na estratégia de médio prazo. Salvo indicação expressa em contrário, os critérios valorimétricos das variáveis orçamentais referidas neste capítulo são os da Contabilidade Nacional.

3.1. Descrição qualitativa

43 No âmbito do PE/2018-22 divulgado em abril de 2018, o Governo apresentou uma trajetória de consolidação orçamental ao longo de todo o horizonte de projeção, passando de um défice orçamental das Administrações Públicas de 0,7% do PIB em 2018 para um excedente orçamental de 1,3% do PIB em 2022. Adicionalmente, ao longo do horizonte de projeção do PE/2018-22 está prevista uma ligeira desaceleração da taxa de crescimento económico real, essencialmente assente na diminuição dos contributos positivos da procura interna. No âmbito do PE/2018-22, importa realçar que o Ministério das Finanças efetuou revisão em alta da taxa de crescimento económico para 2018, acompanhada de uma revisão em baixa da taxa de desemprego.

44 De acordo com a visão apresentada no PE/2018-22, haverá uma correção dos desequilíbrios excessivos na economia portuguesa, sustentada em mudanças estruturais. No âmbito do Programa Nacional de Reformas, encontram-se previstas medidas com a finalidade de relançarem o investimento público sem pôr em causa a sustentabilidade das finanças públicas no longo prazo, tendo em consideração as [prioridades da agenda nacional de crescimento e desenvolvimento económico e social até 2020](#). Com efeito, o Governo manifestava em abril o objetivo de minorar os bloqueios estruturais da economia portuguesa, assegurando medidas concretas para uma agenda de crescimento económico e desenvolvimento social.

45 Relativamente à evolução do mercado de trabalho, a projeção do PE/2018-22 aponta para uma diminuição gradual da taxa de desemprego ao longo do horizonte, descendo até 6,3% em 2022. Destaca-se o crescimento da produtividade aparente do trabalho após 2018, com as remunerações por trabalhador a estabilizar até 2020 e a subir nos últimos dois anos do horizonte de projeção.

46 O Governo destacou a importância da trajetória de redução da dívida pública no sentido de garantir a sustentabilidade do financiamento dos sectores institucionais da economia portuguesa. A redução do rácio entre a dívida pública e o PIB nominal, decorrente essencialmente de um saldo orçamental das Administrações Públicas em convergência para posições de excedente contribui para melhorar a capacidade de financiamento líquida da economia portuguesa. Com efeito, o facto de a situação orçamental se tornar excedentária contribuirá, na narrativa apresentada no PE, para o acréscimo da poupança nacional. Consequentemente, verificar-se-á um aumento dos recursos disponíveis internamente para financiar o investimento da economia portuguesa, bem como a redução no nível de dívida externa líquida e a melhoria da PII. Adicionalmente, também se projeta a desalavancagem dos sectores institucionais famílias e sociedades não financeiras.

47 No PE/2018-22, o Governo salienta a importância do aumento do investimento decorrente da entrada de fundos estruturais provenientes da União Europeia associados ao programa Portugal 2020, contribuindo para um aumento do stock de capital e a consequente melhoria da produtividade. O investimento deverá beneficiar dos fundos comunitários que têm como finalidade assegurar melhorias

estruturais, o que pressupõe um aumento do investimento do sector privado. Com efeito, prevê-se o acréscimo da capacidade produtiva decorrente de maior confiança dos agentes económicos nacionais e estrangeiros na economia portuguesa. Adicionalmente, encontra-se previsto um aumento significativo do investimento público estruturante, nomeadamente o lançamento da construção de cinco novos hospitais, a expansão das redes de metro em Lisboa e Porto, investimentos ferroviários no corredor norte-sul, a qualificação do sistema de ensino, bem como a promoção das ligações internacionais no âmbito do *Connecting Europe Facility*.

48 Por fim, no documento divulgado em abril de 2018, o Governo sublinhou o reforço da credibilidade externa nacional através da saída do Procedimento relativo aos Défice Excessivo (PDE) em junho de 2017, na sequência de um saldo orçamental superior a -3% do PIB em 2016. Com efeito, após esta decisão, a notação financeira atribuída à dívida pública portuguesa de longo prazo foi alterada pelas agências de *rating Fitch* e *Standard & Poor's*, de um nível considerado abaixo da categoria de investimento para um nível da categoria de investimento. Mais recentemente, a 12 de outubro último, a *Moody's* fez o mesmo. Naturalmente, não foi apenas a saída do PDE que motivou a revisão das notações. O que releva para a finalidade deste capítulo é destacar a importância que o Governo atribui na sua estratégia orçamental de médio prazo ao objetivo de melhorar continuamente os termos do acesso a financiamento internacional por parte do soberano e de agentes significativos do sector privado. A diferença entre as taxas de rentabilidade da dívida pública de Portugal e da Alemanha caiu expressivamente (mais de 200 pontos base) entre maio de 2017 e maio de 2018, tendo estabilizado nos últimos meses, muito em consequência dos receios de contágio da crise orçamental italiana e da instabilidade política internacional.

3.2. Medidas de política novas

49 O PE/2018-22 apresenta um conjunto de novas medidas com impacto positivo acumulado no saldo orçamental ao longo do horizonte 2019-2022. Globalmente, há impactos positivos nos anos 2019 e 2020 e impactos negativos no biénio 2021-2022. Em termos de magnitude, merece destaque a revisão da despesa no montante acumulado de 690 M€ ao longo do horizonte até 2022. Esta medida procura eliminar desperdícios no sentido de canalizar os recursos financeiros para fins mais produtivos, assegurando uma melhoria sustentável da qualidade e da eficiência da despesa pública. De realçar que se verifica uma divergência dentro do próprio documento PE/2018-22 relativamente aos saldos orçamentais em políticas invariantes para os anos 2020, 2021 e 2022. Com efeito, a diferença entre o saldo orçamental com medidas novas e o saldo orçamental apurado no cenário de políticas invariantes não corresponde às medidas de política orçamental detalhadas na Tabela 1 abaixo em percentagem do PIB. Curiosamente, a Secção C) do Anexo 1 encontra uma incoerência semelhante na própria POE/2019.

50 Em 2019, destaca-se o montante da poupança com juros na sequência das amortizações antecipadas efetuadas ao FMI no âmbito do Programa de Assistência Económica e Financeira e das melhores condições de financiamento. A poupança decorrente da medida de antecipação do reembolso de empréstimos ao FMI no montante total de cerca de 10 mil M€ terá efeitos significativos na poupança de juros visto que as taxas de juro que Portugal obtém atualmente nas emissões em mercado primário são significativamente mais vantajosas. Para 2021, importa destacar a redução do IRS no montante de 200 M€.

51 Relativamente às medidas relacionadas como o Portugal 2020, o esforço no lado da despesa encontra-se no biénio 2019-2020, enquanto a receita de capital se encontra no ano 2020. Estas medidas têm como finalidade assegurar um aumento do investimento público, garantindo um melhor aproveitamento dos fundos comunitários. No horizonte de projeção destacam-se os investimentos públicos em infraestruturas, nomeadamente nos sectores ferroviário, portuário, saúde e educação.

Tabela 1 – Medidas de política orçamental que constam no PE/2018-22
(em milhões de euros)

	PE/2018-22			
	2019	2020	2021	2022
Impostos sobre a Produção e Importação				
<i>Benefícios fiscais</i>		90,0	90,0	90,0
<i>Outros impostos</i>	90,0			
Impostos correntes sobre Rendimento e Património				
<i>IRS</i>			-200,0	
Receita de capital				
<i>Fundos estruturais PT2020</i>	2,9	282,7	34,0	-115,4
Receita Total	92,9	372,7	-76,0	-25,4
Consumo Intermédio				
<i>Revisão da despesa</i>	-150,0	-100,0	-50,0	-50,0
Prestações Sociais				
<i>Revisão da despesa</i>		-90,0		
<i>Outras prestações sociais</i>	22,6	44,0	180,0	180,0
Juros	-496,0	-180,0	105,0	129,0
Outra Despesa Corrente				
<i>Revisão da despesa</i>	-90,0	-90,0	-45,0	-25,0
Formação Bruta Capital Fixo				
<i>Investimento PT2020 e não cofinanciado</i>	223,7	505,0	8,1	10,3
Despesa total	-489,7	89,0	198,1	244,3
Saldo	582,6	283,7	-274,1	-269,7

Fonte: PE/2018-22.

3.3. Metas quantitativas

52 O PE/2018-22 projeta um saldo orçamental das Administrações Públicas positivo para 2020 e anos subsequentes. Tendo por referência as previsões que constam no PE/2018-22, o saldo global das Administrações Públicas deverá ser de -0,7% do PIB em 2018, diminuindo em 0,5 p.p. em 2019, para -0,2%. Posteriormente, encontram-se previstos saldos positivos de 0,7%, 1,4% e 1,3% do PIB para os anos de 2020, 2021 e 2022, respetivamente. A melhoria do saldo das Administrações Públicas no horizonte de projeção do PE/2018-22 é obtida através de uma redução da despesa com juros (-0,8 p.p.) e da despesa primária em percentagem do PIB (-1,5 p.p.), parcialmente compensado por uma ligeira diminuição do peso da receita fiscal (-0,5 p.p.). Uma evolução semelhante é verificada para o saldo orçamental ajustado de medidas temporárias e não recorrentes previstas para cada ano do horizonte temporal do Programa de Estabilidade, desde -0,3% do PIB em 2018 até +1,3% em 2022.

53 No PE/2018-22 foi apresentado um esforço de consolidação orçamental que permite em 2020 atingir o Objetivo de Médio Prazo definido pela Comissão Europeia no âmbito do Semestre Europeu. O ajustamento orçamental proposto no PE/ 2018-22 (Tabela 2), caso se concretize, possibilitará atingir a meta do Objetivo de Médio Prazo (OMP) de um saldo estrutural de 0,25% do PIB no ano 2020. Para tal, o documento compromete o Governo com um esforço de consolidação orçamental médio anual de 0,4 p.p. do PIB no período de 2018 a 2020. Em 2019, o saldo orçamental corrigido de medidas temporárias e/ou não recorrentes (Caixa 1) e do ciclo económico deverá situar-se em - 0,4% do PIB, ou seja, uma melhoria de 0,2 p.p. em relação à meta estabelecida para 2018. Posteriormente, para 2020 a 2022 estão prometidos saldos estruturais excedentários de 0,3%, 0,6% e 0,9%, respetivamente.

Tabela 2 – Perspetiva orçamental estrutural
(em percentagem do PIB e do PIB potencial)

	Programa de Estabilidade 2018-2022					Variação (p.p.) 2018-22
	2018	2019	2020	2021	2022	
1. Saldo orçamental	-0,7	-0,2	0,7	1,4	1,3	2,0
2. Medidas temporárias e/ou não recorrentes	-0,4	-0,1	0,0	0,4	0,0	0,4
3. Saldo global liq. Pontuais (3=1-2)	-0,3	-0,1	0,7	1,0	1,3	1,6
4. Componente cíclica	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,1
5. Saldo Estrutural (5=3-4)	-0,6	-0,4	0,3	0,6	0,9	1,5
6. Distância p/o OMP (0,25 % do PIB)	-0,9	-0,7	0,0	0,4	0,7	
Var. anual do saldo estrutural	0,4	0,3	0,6	0,3	0,3	
<i>Por memória:</i>						
Juros	3,5	3,4	3,2	3,1	3,1	-0,4
Var. Juros	-0,4	-0,1	-0,2	-0,1	0,0	
Saldo primário estrutural	2,9	3,0	3,5	3,7	4,0	1,1
Var. do saldo primário estrutural	0,0	0,1	0,5	0,2	0,3	

Fontes: Ministério das Finanças, Comissão Europeia e cálculos da UTAO.

Caixa 1 – Medidas temporárias e não recorrentes inscritas no PE/2018-22

O saldo estrutural pretende medir a situação das finanças públicas expurgada de operações pontuais que, por causa da natureza temporária ou não repetida dos seus efeitos financeiros, afetam o saldo observado em contabilidade nacional, mas não perturbam o equilíbrio intertemporal das finanças públicas. Assim, na passagem do saldo orçamental em contabilidade nacional ao saldo estrutural, é preciso excluir do primeiro os efeitos financeiros de tais operações. Portanto, o valor positivo (negativo) de uma medida temporária ou não recorrente) deve ser subtraído (adicionado) ao saldo orçamental para se chegar ao saldo estrutural. Na lista seguinte, as medidas com valor positivo (negativo) contribuirão positivamente (negativamente) para o saldo orçamental, mas não contam para o saldo estrutural — e por isso são subtraídas (adicionadas).

2018: Efeito sobre o saldo orçamental: -0,3 p.p. do PIB

- (i) Recuperação de garantia do BPP (+0,2 p.p.);
- (ii) Acionamento do mecanismo de capitalização contingente do Novo Banco (-0,4 p.p.);
- (iii) Indemnizações e reconstrução na sequência dos incêndios de 2017 (-0,1 p.p.);
- (iv) Transferência para a Grécia dos juros de financiamentos concedidos ligados ao SMP e ANFA¹⁰ (-0,0 p.p.).

2019: Efeito sobre o saldo orçamental: -0,1 p.p. do PIB

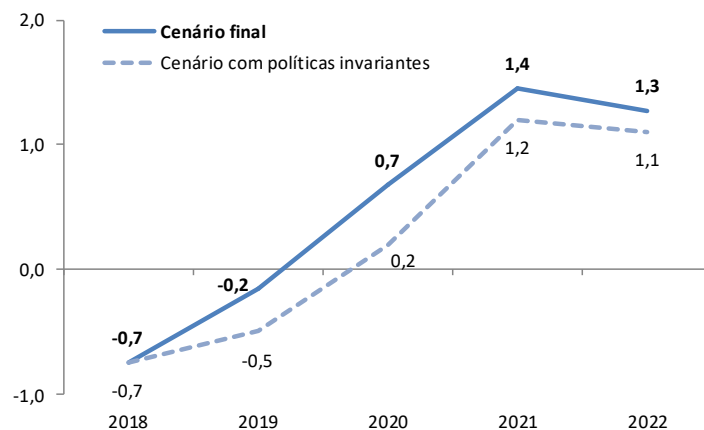
- (i) Conversão de ativos por impostos diferidos (DTA) (-0,1 p.p.).

2021: Efeito sobre o saldo orçamental: +0,4 p.p. do PIB

- (i) Devolução de *pre-paid margins* do Fundo Europeu de Estabilização Financeira (FEEF) (+0,4 p.p.)

54 Tendo por base o cenário de políticas invariáveis descrito no PE/2018-22, as novas medidas de política orçamental então previstas contribuem para que o Objetivo de Médio Prazo (OMP) seja atingido em 2020. O Objetivo de Médio Prazo (OMP) em vigor é o nível + 0,25% do PIB para a variável saldo estrutural. O saldo orçamental, previsto no Programa de Estabilidade assente exclusivamente no cenário de políticas invariáveis (Gráfico 14) apresenta uma trajetória positiva, mas menos favorável ao cenário final que inclui medidas novas de política orçamental. Em 2019 e 2020, de acordo com o PE/2018-22 encontram-se projetadas novas medidas de política orçamental de 0,3 p.p. e 0,5 p.p. do PIB, respetivamente, sendo que em 2019 o principal contributo advém da redução na despesa anual com juros da dívida (Tabela 1). Nos anos de 2021 e 2022, as novas medidas de política são supostas ter menor impacto no saldo orçamental, apenas de (0,1 p.p.).

Gráfico 14– Projeções para o saldo orçamental no PE/2018-22 vs cenário de políticas invariáveis
(em percentagem do PIB)



Fontes: Ministério das Finanças. | Nota: Os dados apresentados são os considerados pelo Ministério das Finanças no PE/2018-2022.

55 O Governo comprometeu-se no PE/2018-22 com a trajetória descendente do rácio da dívida pública em relação ao PIB nominal constante da Tabela 3. O PE/2018-22 projeta uma queda continuada neste rácio, que, em termos acumulados ao longo dos cinco anos de projeção, corresponde a uma redução de 20,2 p.p. (Tabela 3), determinada, em larga medida, pelo contributo dos excedentes orçamentais primários (17,9 p.p.). Cumprindo o critério de ajustamento da dívida previsto no braço preventivo do PEC, o rácio da dívida pública na ótica de *Maastricht* em 2018 e 2019 será 122,2% e 118,4%, respetivamente. Para 2021 e 2022, a trajetória prometida na estratégia de médio prazo aponta para níveis não superiores a 107,3% e 102,0%. A tabela referida inclui, ainda outros indicadores referentes à dívida. Por exemplo, é previsto para 2022 um aumento ligeiro na taxa de juro implícita dívida (3,0%),

¹⁰ SMP — Securities Markets Programme e ANFA — Agreement on Net Financial Assets.

como reflexo de um aumento esperado nas taxas de juro das emissões futuras de dívida pública quando comparadas com as taxas de juro implícitas à dívida a amortizar no final do horizonte de projeção.

Tabela 3 – Indicadores de dívida pública na ótica de Maastricht e encargos com juros: PE/2018-22
(em milhões de euros, em percentagem do PIB)

	2018	2019	2020	2021	2022
Dívida Pública (em % do PIB)	122,2	118,4	114,9	107,3	102,0
Dívida Pública (em mil M€)	244,9	246,2	247,9	240,1	236,7
Despesas com Juros (em % do PIB)	3,5	3,4	3,2	3,1	3,1
Despesas com Juros (em mil M€)	7,1	7,0	6,9	6,9	7,2
Taxa de juro implícita na dívida (em %)	2,9	2,9	2,8	2,8	3,0

Fontes: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Nota: Os dados apresentados são os considerados pelo Ministério das Finanças no PE/2018-2022.

56 A terminar, importa notar um conflito entre a estratégia orçamental de médio prazo e uma regra de disciplina orçamental. Uma das regras de disciplina orçamental a que os Estados-Membros estão vinculados é o teto para o crescimento anual nominal da despesa primária do conjunto das Administrações Públicas, conhecido por *Expenditure Benchmark*.¹¹ De acordo com o relatório de avaliação realizado pela Comissão Europeia, no âmbito do Semestre Europeu, ao Programa de Estabilidade 2018-2022 apresentado pelo Governo português, o crescimento deste agregado subjacente à estratégia portuguesa de médio prazo será 1% em 2018 e 1,5% em 2019. Se assim for, será violado o teto daquela regra nos dois anos, que é 0,1% em 2018 e 0,7% em 2019.¹²

4. Regras de disciplina orçamental

57 Este capítulo apresenta as regras de natureza orçamental às quais Portugal se encontra vinculado e cujo cumprimento no âmbito das projeções apresentadas na POE/2019 deve ser necessariamente aferido. Estas regras dividem-se em dois grupos distintos. Por um lado, regras definidas na ótica das contas nacionais, que decorrem dos compromissos assumidos por Portugal no plano europeu e que foram transpostas para a ordem jurídica nacional. Por outro lado, o limite anual de despesa financiada por receitas gerais, imposto voluntariamente por Portugal no seu processo orçamental. A primeira secção deste capítulo é dedicada ao primeiro conjunto de regras, que compreendem requisitos ao nível do saldo orçamental, do saldo estrutural, da despesa primária líquida e da dívida das administrações públicas.¹³ A segunda secção é dedicada ao Quadro Plurianual de Programação Orçamental (QPPO), que introduz os limites de despesa anual em contabilidade pública para o quadriénio seguinte.

4.1. Regras de disciplina orçamental no braço preventivo do Pacto de Estabilidade e Crescimento

58 Desde o encerramento do Procedimento relativo aos Défices Excessivos, em 2017, que Portugal se encontra na vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento. Em junho de 2017, o Conselho decidiu revogar o Procedimento relativo aos Défices Excessivos (PDE) aplicado a Portugal,¹⁴ que havia sido instituído em 2009. A decisão foi tomada na sequência do apuramento estatístico dos resultados orçamentais de 2016, que evidenciaram um défice orçamental de 2,0% do PIB, e tendo em conta as Previsões da Primavera da Comissão Europeia, as quais apontavam, ao longo do horizonte de projeção, para uma trajetória compatível com o cumprimento do limite de 3% do PIB, instituído como valor de

¹¹ Mais informação em "Vade Mecum on the Stability & Growth Pact 2018" de março de 2018, página 48.

¹² Relatório de avaliação da Comissão Europeia ao Programa de Estabilidade Português de 23 de maio de 2018, Tabela 5.

¹³ Informação mais detalhada sobre estas regras pode ser encontrada em "Vade Mecum on the Stability and Growth Pact – 2018 Edition" Institutional Paper 075/2018, março de 2018 e em "Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the format and content of Stability and Convergence Programmes", julho de 2016.

¹⁴ [Decisão \(UE\) 2017/1225 do Conselho da União Europeia](#), de 16 de junho, que revoga a [Decisão 2010/288/UE](#) sobre a existência de um défice excessivo em Portugal.

referência para o défice orçamental no Tratado da União Europeia. Com o encerramento do PDE, Portugal passou a estar no braço preventivo do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC).

59 No âmbito da vertente preventiva, Portugal encontra-se sujeito ao cumprimento de um conjunto de regras, que visam em última instância assegurar a solidez e a sustentabilidade das finanças públicas de cada Estado-Membro no médio prazo. O braço preventivo do PEC estabelece um conjunto de requisitos que devem enquadrar o planeamento orçamental nos Estados-Membros (EM), incluindo a respetiva adoção de políticas, tendo em consideração as diferentes fases do ciclo económico. Os requisitos quantitativos a observar na condução da política orçamental são definidos tomando em conta a situação específica de cada país, de modo a que o seu cumprimento possa conduzir a uma situação orçamental sólida e evitar a ocorrência de défices (e dívidas) excessivos e, simultaneamente, promover a coordenação de políticas orçamentais ao nível europeu. Para o efeito, encontram-se estipuladas três regras: i) cumprimento do objetivo de médio prazo (OMP) ou da trajetória de convergência recomendada em direção ao OMP; ii) cumprimento do limite máximo recomendado para o crescimento da despesa primária líquida; iii) cumprimento do critério de redução da dívida pública para países com um rácio da dívida acima do valor de referência de 60% do PIB. Relativamente a esta última regra, importa referir que Portugal se encontra sujeito a um período transitório de três anos após o encerramento do PDE, aplicável no período 2017-2019, durante o qual deverá evidenciar um progresso suficiente em matéria de redução da dívida pública, cuja avaliação difere do critério de redução da dívida aplicável em geral.

60 Nos parágrafos seguintes, detalham-se as regras de disciplina orçamental previstas no braço preventivo do PEC e identificam-se, para o caso concreto de Portugal, os requisitos quantitativos a que o Estado português se encontra vinculado.

4.1.1. Objetivo de Médio Prazo

61 O OMP é expresso em termos estruturais para cada país. Quer isto dizer que o OMP está definido sobre o rácio do saldo estrutural relativamente ao PIB potencial. Esta variável exprime o saldo orçamental (em contabilidade nacional) ajustado do efeito do ciclo económico e excluindo o efeito de medidas com natureza temporária e/ou não recorrente nas contas das administrações públicas. O OMP consiste num limiar mínimo (chão) para o rácio do saldo estrutural a respeitar pelos planos orçamentais e suas execuções. Este limiar difere de país para país de modo a conseguir em todos eles satisfazer os seguintes critérios:

- i) Conferir uma margem de segurança relativamente ao limite de -3% do PIB para o saldo orçamental (em contabilidade nacional). Na identificação da margem de segurança adequada, é tomada em consideração a volatilidade do PIB no passado e a sensibilidade do saldo orçamental a flutuações do PIB;
- ii) Garantir a sustentabilidade das finanças públicas ou uma rápida convergência para uma situação sustentável. Para o efeito, considera-se a necessidade de garantir a convergência do rácio da dívida para níveis prudentes, atendendo ao impacto económico e orçamental do envelhecimento da população;
- iii) Em conformidade com os critérios (i) e (ii), possibilitar uma margem de manobra em termos orçamentais, particularmente tomando em consideração as necessidades de investimento público.

Os países da área do euro, no contexto do Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governança (TECG), comprometeram-se a alcançar um OMP mínimo de -0,5% do PIB, exceto se os seus rácios da dívida forem significativamente inferiores a 60% do PIB e os riscos para a sustentabilidade de longo prazo das finanças públicas forem baixos. Nesse caso o limite mínimo para o OMP será de -1% do PIB.

O OMP de cada EM é definido como o valor máximo, ou seja, o mais exigente, entre os que resultam do cumprimento do critério i), do critério ii) e o valor mínimo definido no TECG.

62 Os OMP são atualizados de três em três anos. A Comissão Europeia atualiza os OMP mínimos aplicáveis aos EM a cada três anos, tomando em consideração as previsões atualizadas dos custos do envelhecimento da população apuradas no âmbito do *Ageing Report*, cuja publicação ocorre com a mesma periodicidade. O valor apurado pela Comissão Europeia é então adotado por cada EM nos Programas de Estabilidade subsequentes, sendo possível adotar um OMP mais exigente, caso o EM entenda estarem reunidas condições para o atingir.

63 No caso de Portugal, para o triénio 2016-2018, foi definido como OMP um excedente estrutural mínimo de 0,25% do PIB, devendo o mesmo ser reavaliado para o triénio seguinte, com efeitos já a partir

de 2019. Na sequência do *Ageing Report* de 2018¹⁵, publicado em maio, o OMP de Portugal e dos restantes EM será objeto de reavaliação, devendo os novos OMP ser adotados a partir do PE/2019-23, em abril de 2019. Desconhece-se, contudo, até à data qual será o próximo OMP português para o período 2019-2021, pelo que, para efeitos do OE/2019, se mantém como valor de referência para o OMP o excedente estrutural de 0,25% do PIB.

4.1.2. Cumprimento do OMP

64 O OMP ocupa um lugar central no âmbito dos requisitos da vertente preventiva do PEC. Este tem como propósito assegurar a sustentabilidade das finanças públicas e o cumprimento do critério do limite de 3% do PIB definido para o saldo orçamental, exceto em circunstâncias particularmente adversas. Na vertente preventiva do PEC, os EM devem atingir um saldo estrutural igual ou superior ao respetivo OMP ou encontrar-se numa trajetória adequada de convergência em direção ao OMP.

65 Na avaliação do cumprimento do OMP de cada EM, a Comissão Europeia considera uma margem de flexibilidade de 0,25 p.p. do PIB. No caso de Portugal, em resultado da aplicação desta margem, o saldo estrutural seria considerado em linha com o OMP a partir de um saldo estrutural nulo, de 0% do PIB. De acordo com as metas do PE/2018-22, recordadas na Secção 3.3, o Governo comprometeu-se a alcançar o OMP de Portugal em 2020, com um saldo de + 0,3% do PIB.

66 Para os EM que se encontrem abaixo do seu OMP, a Comissão Europeia avalia o cumprimento da trajetória de ajustamento recomendada em direção ao mesmo. Um EM que não tenha ainda alcançado o OMP, ou que dele se desvie em algum dos anos do horizonte de projeção, deve prosseguir uma trajetória de ajustamento adequada para o alcançar. Essa trajetória é medida pela variação do saldo estrutural e complementada com a análise da regra da despesa.

4.1.3. Variação do saldo estrutural

67 Na definição do ajustamento anual mínimo do saldo estrutural em direção ao OMP, é tida em conta a situação específica de cada EM. Nos termos do Regulamento (EC) n.º 1446/97, para os países da área do euro que ainda não tenham atingido o OMP, a variação do saldo estrutural deve ser, pelo menos, 0,5 p.p. do PIB em cada ano em direção ao OMP. Para países com um rácio de dívida pública superior a 60% do PIB ou com riscos significativos para a sustentabilidade da dívida, é recomendado um ritmo de ajustamento mais elevado, superior a 0,5 p.p. do PIB. Já para EM que não se encontrem naquelas condições, não é especificado um ritmo de ajustamento adequado. Em todo o caso, é requerido a todos os EM que o ajustamento em direção ao OMP seja maior em fases favoráveis do ciclo económico e menor em fases desfavoráveis. No sentido de determinar a trajetória de ajustamento adequada a cada EM, o ECOFIN, em 2016, endossou uma matriz, onde é especificado o ajustamento estrutural mínimo necessário em termos de variação do saldo estrutural, em função da fase do ciclo económico em cada país e do nível de dívida pública ou dos riscos de sustentabilidade inerentes à mesma (Tabela 4). É esta matriz que estabelece o ajustamento anual mínimo exigido aos EM com saldo estrutural abaixo do OMP.

¹⁵ *The 2018 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2016-2070)*, European Economy Institutional Papers, n.º 079, maio, Direção-Geral de Assuntos Económicos e Financeiras, Bruxelas, Comissão Europeia. Consultado em 19/10/2018. Disponível em https://ec.europa.eu/info/publications/economy-finance/2018-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2016-2070_en.

Tabela 4 – Matriz de ajustamento anual do saldo estrutural em direção ao OMP

Ciclo económico	Condição (em %)	Ajustamento orçamental estrutural anual requerido (p.p. PIB)	
		Dívida ≤ 60% e baixos/médios riscos de sustentabilidade	Dívida > 60% ou elevados riscos de sustentabilidade
Excepcionalmente desfavorável	Crescimento real do PIB < 0 ou hiato do produto < -4	Não é necessário ajustamento	
Muito desfavorável	-4 ≤ hiato do produto < -3	0	0,25
Desfavorável	-3 ≤ hiato do produto < -1,5	0 se o crescimento for < ao potencial 0,25 se o crescimento for > ao potencial	0,25 se o crescimento for < ao potencial 0,50 se o crescimento for > ao potencial
Normal	-1,5 ≤ hiato do produto < 1,5	0,5	>0,5
Favorável	hiato do produto ≥ 1,5	>0,50 se o crescimento for < ao potencial ≥0,75 se o crescimento for > ao potencial	≥0,75 se o crescimento for < ao potencial ≥1 se o crescimento for > ao potencial

Fonte: Comissão Europeia. | Notas: O saldo estrutural é medido em percentagem do PIB potencial. O hiato do produto corresponde ao rácio da diferença entre o PIB nominal e o PIB potencial (numerador) relativamente ao PIB potencial (denominador).

68 No caso de Portugal, a trajetória de ajustamento em direção ao OMP recomendada considera uma variação anual mínima do saldo estrutural em 0,6 p.p. do PIB em cada ano. Nas recomendações específicas por país dirigidas a Portugal, em junho de 2018, no âmbito do Semestre Europeu, o Conselho recomenda um ajustamento anual mínimo de 0,6 p.p. do PIB do saldo estrutural na trajetória em direção ao OMP de 0,25% do PIB, em 2019, à semelhança de 2018. A dimensão do ajustamento, superior a 0,5 p.p. do PIB, reflete o facto do rácio da dívida pública em Portugal se situar acima dos 60% do PIB e de o hiato do produto projetado para 2019 ser 1,3% do PIB — o que configura uma “fase normal” do ciclo económico, nos termos da matriz de ajustamento (Tabela 4).¹⁶

69 Para efeitos de avaliação do cumprimento da regra de variação do saldo estrutural, é considerado o desvio face ao ajustamento recomendado no ano em análise e o desvio médio em dois anos consecutivos, sendo aplicáveis margens de tolerância. A comparação entre a variação do saldo estrutural em direção ao OMP e o ajustamento recomendado conduz a uma classificação do desvio em função da sua magnitude. A evolução do saldo estrutural pode ser considerada conforme, com risco de desvio ou com risco de desvio significativo. Para o efeito, a Comissão Europeia considera um critério quantitativo. O desvio é considerado significativo se a diferença entre a variação do saldo estrutural num dado ano e a variação recomendada ao EM for superior a 0,5 p.p. do PIB ou se esse desvio for de, pelo menos, 0,25 p.p. do PIB na média de dois anos consecutivos. Desvios abaixo destes limiares são aceitáveis, daí a expressão “margens de tolerância para a classificação do desvio como significativo”.

4.1.4. Crescimento da despesa primária líquida

70 A avaliação da trajetória de ajustamento em direção ao OMP inclui a avaliação do crescimento da despesa primária líquida. A regra para o crescimento anual da despesa complementa a análise da variação anual do saldo estrutural para aferir a trajetória em direção ao OMP. Pretende-se com esta regra garantir que as políticas adotadas pelos EM são coerentes com o cumprimento do OMP ou com a implementação de uma trajetória adequada em direção àquele objetivo.

71 A regra da despesa é aplicável quer aos EM que se encontrem em linha com o respetivo OMP, quer aos EM que, estando na vertente preventiva do PEC, ainda não atingiram o OMP. Para o primeiro grupo de países, a aplicação da regra da despesa pretende garantir que as políticas adotadas são compatíveis com a continuação do cumprimento do OMP. Neste caso, o crescimento anual da despesa não deve exceder a taxa de crescimento de médio prazo do PIB potencial, exceto se a despesa em excesso for compensada por medidas discricionárias do lado da receita. Os EM que tenham excedido o OMP não são avaliados em termos da regra da despesa, do mesmo modo que não são avaliados em termos da variação anual do respetivo saldo estrutural.

72 Para países que ainda não atingiram o OMP, como é o caso de Portugal, a regra da despesa é mais exigente e define um ritmo máximo de crescimento daquele agregado que seja compatível com o ajustamento anual mínimo recomendado ao nível do saldo estrutural. Para estes países, o crescimento anual da despesa não deve exceder uma taxa de referência específica (*expenditure benchmark*),

¹⁶ É a CE que calcula na Primavera do ano $t-1$ (no quadro das chamadas “Projeções da Primavera”) os parâmetros “rácio da dívida” e “hiato do produto” que serão usados na matriz acima para programar as finanças públicas a executar no ano t . Este “congelamento” dos parâmetros durante mais de seis meses acontece para assegurar previsibilidade ao resultado da avaliação que a CE irá realizar em outubro e novembro no âmbito do exame aos projetos de plano orçamental anuais descritos na Secção 5.2.

inferior à taxa de crescimento de médio prazo do PIB potencial, exceto se a despesa em excesso for compensada por medidas discricionárias do lado da receita. A diferença entre a taxa de referência e o crescimento de médio prazo do PIB potencial designa-se por "margem de ajustamento", sendo esta calculada de forma compatível com a melhoria anual recomendada para o saldo estrutural em direção ao OMP. *Ceteris paribus*, quanto maior for o ajustamento anual necessário ao nível do saldo estrutural, maior será a margem de convergência aplicável ao EM e, por conseguinte, mais reduzida será a taxa de referência estabelecida como teto ao crescimento anual da despesa primária líquida. A regra da despesa para os países no braço preventivo do PEC que ainda não atingiram o OMP exige, adicionalmente, que quaisquer reduções discricionárias da receita das administrações públicas sejam compensadas por reduções de despesa, por aumentos discricionários de outras receitas ou por uma combinação de ambos.

73 A aplicação da regra da despesa baseia-se num conceito de despesa primária líquida. A regra da despesa aplica-se a um agregado de despesa cujo apuramento toma como ponto de partida a despesa total das administrações públicas em contas nacionais, da qual se exclui a despesa com juros, a despesa com programas da UE que seja totalmente compensada por receita de fundos da UE e a componente cíclica das despesas com subsídio de desemprego. Adicionalmente, para efeitos da componente de investimento financiada com recurso a fundos nacionais, é considerado o respetivo valor médio ao longo de quatro anos, de modo a alisar a elevada volatilidade deste tipo de despesa. A este agregado da despesa, é subtraído o impacto incremental (positivo ou negativo) de medidas discricionárias de política do lado da receita e é calculada a taxa de crescimento anual. Por fim, a taxa de crescimento assim obtida é ainda corrigida do efeito de medidas temporárias e/ou não recorrentes do lado da receita e da despesa, sendo então a variação proporcional do agregado assim construído comparada com a taxa de referência estabelecida como teto para o crescimento da despesa primária líquida.

74 Sendo a despesa primária líquida um conceito definido em termos nominais e o crescimento potencial do PIB medido em termos reais, para efeitos de avaliação do cumprimento da regra da despesa é utilizado o deflator do PIB. Com efeito, de modo a tornar comparável o crescimento da despesa primária líquida, a qual é uma variável medida em termos nominais, com a taxa de referência estabelecida como limite para o seu crescimento, esta última é convertida em termos nominais usando a taxa de inflação medida pelo deflator do PIB.

75 No caso de Portugal, o limite para o crescimento nominal da despesa primária líquida em 2019 é de 0,7%. Este limite para o crescimento nominal da despesa foi apurado de modo compatível com a variação anual mínima de 0,6 p.p. do PIB recomendada para o saldo estrutural. A coerência entre as duas regras, de acordo com a metodologia aplicada pela Comissão Europeia, baseia-se na hipótese de que uma redução do peso da despesa pública no PIB, que não seja compensado por medidas adicionais do lado da receita, conduz a uma melhoria proporcional ao nível do saldo estrutural, tendo em conta o peso da despesa pública no PIB. Em 2018, o limite para o crescimento nominal da despesa primária líquida é de 0,1%.

4.1.5. Regra da dívida

76 O cumprimento da regra da dívida é examinado para EM com rácios da dívida superiores a 60% do PIB. O TEGC estabelece que, caso o rácio da dívida pública de um país se situe acima do valor de referência de 60% do PIB, o excesso face ao valor de referência seja reduzido ao ritmo médio de um vigésimo (5%) em cada ano, ao longo de três anos. Para validação do cumprimento desta regra, é considerado o seu cumprimento em termos retrospectivos (com base nos valores observados nos três anos anteriores), em termos prospetivos (considerando o ano anterior, o ano corrente e o ano seguinte) e tomando em consideração se o não cumprimento da regra é atribuível ao ciclo económico.

77 Os países que se encontravam em Procedimento relativo aos Défices Excessivos na data da adoção do Six Pack, em novembro de 2011, entre os quais Portugal, beneficiam de disposições transitórias relativamente à regra da dívida, nos três anos subsequentes à correção do défice excessivo. A existência de um período transitório tem como propósito assegurar que os EM dispõem de tempo para adaptar os seus ajustamentos estruturais ao nível necessário para cumprir a regra de redução da dívida, referida no parágrafo anterior, no final do período transitório. Durante esse período, o EM deve realizar "progressos suficientes" em direção ao cumprimento da regra da dívida, os quais, de acordo com o Código de Conduta do PEC, se traduzem no cumprimento de um ajustamento estrutural linear mínimo (MLSA – *Minimum Linear Structural Adjustment*). Este indicador corresponde ao ajustamento linear do saldo orçamental estrutural durante os três anos do período de transição que assegura que, no final do período transitório, pelo menos uma das configurações descritas no parágrafo 76 para a regra da dívida

é alcançada. Na comparação da trajetória para o rácio da dívida pública com a trajetória calculada com base no MLSA, devem ser asseguradas duas condições:

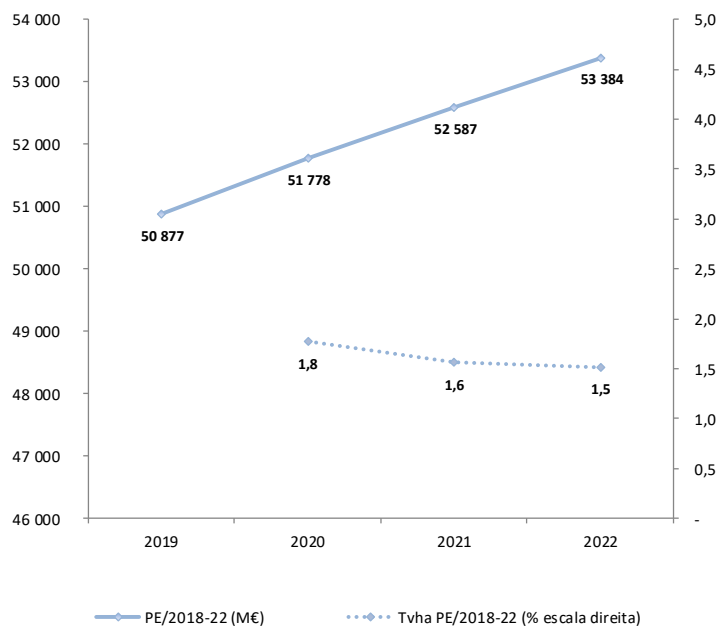
- i) o ajustamento estrutural anual não deve apresentar um desvio superior a 0,25% do PIB face ao MLSA, de modo a garantir que a trajetória de redução definida pelo EM é sustentada durante os três anos do período de transição;
- ii) em qualquer momento durante o período de transição, o ajustamento anual estrutural remanescente não deve exceder 0,75% do PIB, exceto se a condição i) representar um esforço anual superior a 0,75% do PIB. Com esta condição pretende-se assegurar que o esforço realizado é realista.

78 No período 2017-2019, Portugal encontra-se sujeito ao período transitório em matéria do cumprimento da regra da dívida, passando a partir de 2020 a estar sujeito à regra geral de redução do desvio da dívida pública face ao valor de referência em um vigésimo ao ano.

4.2. Quadro Plurianual de Programação Orçamental

79 O Quadro Plurianual de Programação Orçamental (QPPO) define os limites da despesa da Administração Central financiada por receitas gerais para o quadriénio seguinte, que devem refletir as políticas com impacto nas finanças das Administrações Públicas definidas nas Grandes Opções do Plano (GOP). Trata-se de uma regra de disciplina orçamental estabelecida voluntariamente por Portugal para o seu processo orçamental. A Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) prevê a apresentação do QPPO com o primeiro Orçamento do Estado (OE) elaborado por cada Governo. O primeiro QPPO assume a forma de lei e é vinculativo para o primeiro ano do horizonte temporal considerado. Nos anos seguintes, estes limites podem ser atualizados juntamente com o Programa de Estabilidade (PE) e o Orçamento do Estado, sendo republicados na Lei do OE. Não pode deixar de se salientar que esta possibilidade de o legislador poder mudar os tetos de despesa a cada seis meses retira qualquer intuito disciplinador à regra, ou seja, contribui para sua própria descredibilização. Nesta secção, a UTAO apresenta o QPPO em vigor no dia em que o Governo submeteu a sua POE para 2019. Trata-se dos tetos de despesa do subsector Administração Central estabelecidos com o PE/2018-22. Estes limites são supostos restringir a margem de liberdade da POE/2019, na medida em que, para ser respeitado, a proposta não pode apresentar valores superiores.

Gráfico 15 – Limites da despesa efetiva da administração central financiada por receitas gerais estabelecida no QPPO no PE/2018-22
(em milhões de euros e percentagem)



Fontes: Ministério das Finanças [QPPO/2018-22 [PE/2018-22]] e cálculos da UTAO.

5. Recomendações de política do Semestre Europeu

80 O Semestre Europeu reflete o ciclo anual de coordenação de políticas económicas e orçamentais na União Europeia, com vista ao aprofundamento da integração entre a dimensão nacional e a União.

Neste capítulo clarificam-se as recomendações de política do Semestre Europeu, que enquadram a Proposta de Orçamento de 2019, estando dividido em duas secções. Na primeira analisa-se brevemente o funcionamento do Semestre Europeu e as Recomendações de Política dirigidas a Portugal. Na segunda secção descreve-se brevemente a análise da Comissão Europeia aos Projetos de Orçamento Nacionais submetidos pelos Estados-Membros em outubro de cada ano.

5.1. Coordenação de políticas económicas no quadro do Semestre Europeu

81 O processo orçamental português encontra-se enquadrado pela coordenação de políticas orçamentais e económicas a nível comunitário, no contexto do Semestre Europeu. O Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) foi criado em simultâneo com a moeda única, com o objetivo de assegurar a solidez das finanças públicas na zona euro.¹⁷ O nível de coordenação inicialmente preconizado não foi suficiente para evitar desequilíbrios orçamentais substanciais em Estados-Membros, que se tornaram mais evidentes com a crise de 2008. O Semestre Europeu foi criado em 2010 no contexto da reforma da governança das políticas económicas na UE, com a finalidade de constituir um sistema integrado para corresponder a necessidades comuns, assegurando a coordenação das políticas nacionais ao longo do ano, uma maior clareza das regras que a todos vinculam, um acompanhamento mais próximo dos desenvolvimentos macroeconómicos e orçamentais de cada país e da União no seu conjunto, e maior rapidez na aplicação de sanções em caso de incumprimento. Foi reforçado em 2011 com um pacote de seis propostas,¹⁸ e em 2013 com um pacote de duas propostas¹⁹ e o Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governação²⁰. Desde 2011, o Semestre Europeu inclui o braço preventivo do Pacto de Estabilidade e Crescimento, o que permitiu maior integração e mais coerência entre a supervisão económica e a supervisão orçamental. O Semestre Europeu, cujo cronograma se encontra esquematizado na Figura 1, garante que os Estados-Membros discutem uns com os outros e com a Comissão Europeia os seus planos orçamentais e económicos em determinados momentos ao longo do ano. Isto permite a cada um comentar os planos dos outros, e à Comissão Europeia formar projeções sobre os desenvolvimentos expectáveis a nível da União e ainda sugerir orientações em tempo útil a cada país, antes de serem tomadas decisões legislativas nacionais sobre programação orçamental. O Semestre Europeu foi reformulado em 2015, com uma maior flexibilização das regras e reforço da ligação entre política orçamental e reformas estruturais orientadas para o crescimento e o emprego.

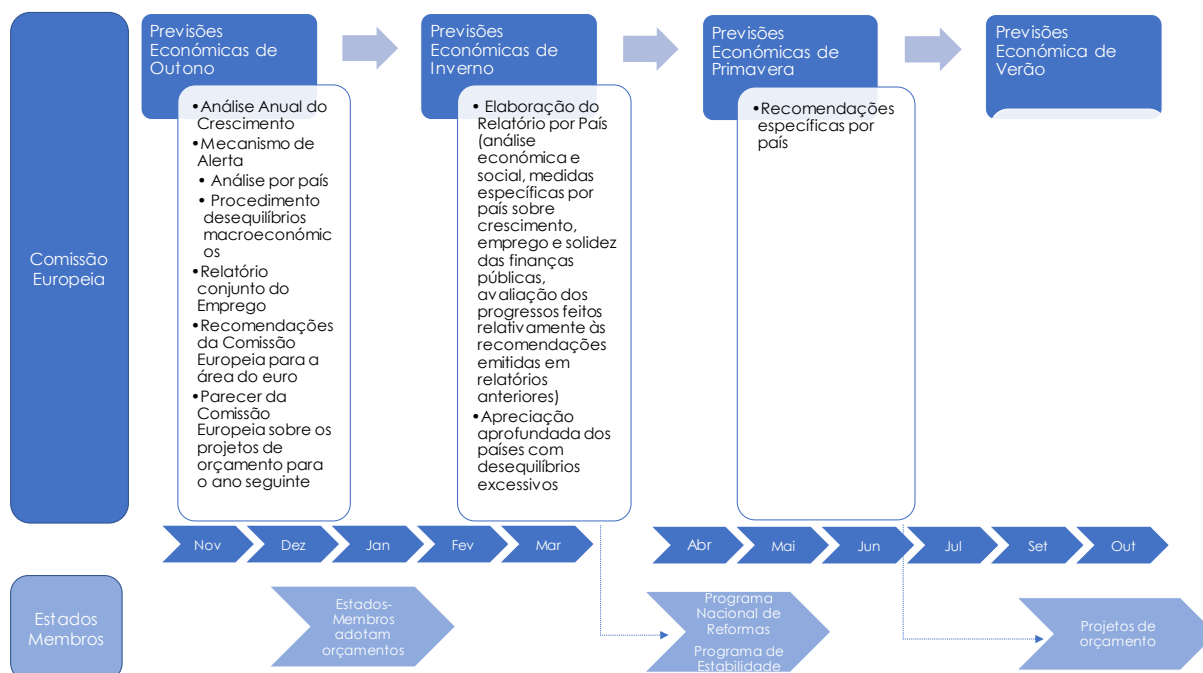
¹⁷ O Pacto de Estabilidade e Crescimento tem como base legal os artigos n.º 121, n.º 126, n.º 136 e o Protocolo n.º 12 do Tratado de Funcionamento da União Europeia. A Resolução do Conselho n.º 1466/97 e n.º 1467/97 estabelecem o braço preventivo e o braço corretivo do Pacto de Estabilidade e Crescimento, disponíveis em https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact/legal-basis-stability-and-growth-pact_en

¹⁸ Diretiva 2011/85/EU, de 8 de novembro de 2011, que entrou em vigor a 13 de dezembro de 2011, conhecida como "Six Pack", estabelece as regras relativas aos orçamentos nacionais dos Estados-Membros, disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:ec0021&from=EN>.

¹⁹ Regulamento n.º 473/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2013, conhecido como "Two Pack", estabelece as regras para avaliação dos planos de orçamento dos Estados-Membros e para assegurar a correção dos défices excessivos, disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0473&from=EN>.

²⁰ O Tratado sobre a Estabilidade, Coordenação e Governação entrou em vigor em janeiro de 2013 nos 25 países signatários, disponível em http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-12-2_en.htm

Figura 1 – Cronograma do Semestre Europeu



Fonte: Adaptado de "Cronograma do Semestre Europeu", disponível em https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018-european-semester-timeline_en.pdf.

82 O Semestre Europeu de 2018 iniciou-se em novembro de 2017, tendo sido emitidas em maio de 2018 recomendações específicas dirigidas a Portugal, que devem ser tomadas em consideração na elaboração da Proposta de Orçamento de 2019. O Semestre Europeu em curso iniciou-se em 22 de novembro de 2017, com a Análise Anual do Crescimento. O Mecanismo de Alerta identificou Portugal como um dos Estados-Membros a ser objeto de uma apreciação aprofundada no âmbito do Procedimento de Desequilíbrios Macroeconómicos, cujo relatório foi divulgado em março, tomando em consideração o seguimento relativo às recomendações específicas por país de anos anteriores e os progressos alcançados no âmbito da estratégia Europa 2020²¹. A elaboração do Programa Nacional de Reformas e do Programa de Estabilidade, entregues em abril, tomaram em devida consideração esta análise, bem como as Previsões Económicas de Inverno (Figura 1). Estes documentos serviram de base ao trabalho da Comissão, que procedeu a uma análise exaustiva da política económica de Portugal, considerando não apenas o seu contributo para uma política orçamental e socioeconómica sustentável em Portugal, mas também a sua conformidade com as regras e orientações da UE, dada a necessidade de reforçar a governação económica global da União Europeia, culminando na emissão de Recomendações Específicas por País.

83 Do Semestre Europeu de 2018 emanaram três recomendações para as políticas económicas portuguesas. As propostas apresentadas pela Comissão foram posteriormente objeto de discussões aprofundadas nos vários comités europeus, tendo sido sugeridas e negociadas modificações ao texto, em particular por iniciativa das autoridades nacionais. O texto final das Recomendações foi aprovado e adotado pelo Conselho da União Europeia em 22 de junho de 2018.²² Estão sintetizadas na Tabela 5 e deverão ser tidas em conta na elaboração dos Orçamentos nacionais.

²¹ Comissão Europeia, 2018, "Semestre Europeu de 2018: avaliação dos progressos realizados em matéria de reformas estruturais, prevenção e correção dos desequilíbrios macroeconómicos, e resultados das apreciações aprofundadas efetuadas no âmbito do Regulamento (UE) n.º 1176/2011", {COM(2018) 120 final}, disponível em <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018-european-semester-country-report-portugal-en.pdf>

²² A proposta de recomendações partiu da Comissão Europeia e consta do documento "Recomendação de Recomendação ao Conselho, Relativa ao Programa Nacional de Reformas 2018 de Portugal e que Formula um Parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade 2018 de Portugal", {COM(2018) 421 final}, disponível em https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/2018-european-semester-country-specific-recommendation-commission-recommendation-portugal-pt_0.pdf. O texto aprovado pelo Conselho está identificado na fonte da Tabela 5.

Tabela 5 – Recomendações específicas do Conselho da União Europeia a Portugal, no âmbito do Semestre Europeu de 2018

Recomendação n.º 1
Assegurar que em 2019 a taxa de crescimento nominal da despesa pública primária líquida não excede 0,7%, o que corresponde a um ajustamento estrutural anual de 0,6% do PIB.
Utilizar receitas extraordinárias para acelerar a redução do nível da dívida pública.
Reforçar o controlo das despesas, a relação custo-eficácia e o rigor da orçamentação, em especial no setor da saúde e reduzir os pagamentos em atraso nos hospitais.
Aumentar a sustentabilidade financeira das empresas públicas, através do aumento do seu rendimento líquido global e da redução da sua dívida.
Recomendação n.º 2
Promover a contratação de trabalhadores com contrato sem termo, mediante a revisão do respetivo quadro jurídico, em consulta com os parceiros sociais.
Aumentar as competências da população adulta, incluindo a literacia digital, reforçando esta componente nos programas de qualificação de adultos.
Aumentar a taxa de ingresso no ensino superior, nomeadamente nos domínios científicos e tecnológicos
Recomendação n.º 3
Reforçar a eficiência dos processos de insolvência e de recuperação de empresas, reduzindo os obstáculos ao mercado secundário para resolver o crédito malparado.
Melhorar o acesso das empresas ao financiamento.
Reduzir a carga administrativa, encurtando os prazos através de maior recurso ao diferimento tácito e reduzindo os requisitos de apresentação de documentos.
Eliminar as barreiras regulamentares persistentes e assegurar a correta aplicação do quadro legal em vigor nas profissões fortemente regulamentadas.
Reforçar a eficiência dos tribunais administrativos.

Fonte: "Recomendação do Conselho sobre o Programa Nacional de Reformas de 2018 e opinião sobre o Programa de Estabilidade de Portugal de 2018", aprovada em reunião do Conselho de Assuntos Gerais no dia 22/06/2019. Consultada em 29/10/2018 e disponível em <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9447-2018-INIT/en/pdf>.

5.2. Avaliação dos projetos de orçamento pela Comissão Europeia no contexto do Semestre Europeu

84 Os projetos anuais de orçamento de cada Estado-Membro devem ser comunicados à Comissão Europeia até ao dia 15 de outubro de cada ano. Os planos de orçamento devem concretizar os objetivos estabelecidos no Plano de Estabilidade (apresentado em abril), apoiando-se em previsões macroeconómicas e orçamentais e detalhando as medidas de política previstas para o ano em análise que o Governo pretende submeter ao Parlamento. A Comissão avalia *ex ante* o cumprimento das regras de disciplina orçamental definidas no PEC (recordadas na Secção 4.1 acima) e das Recomendações Específicas por País emitidas no contexto do Semestre Europeu (no caso português para 2018, a Tabela 5). A avaliação da Comissão deve ser emitida no mais breve prazo possível, e sempre a tempo de as suas conclusões serem tomadas em consideração antes da votação da proposta de orçamento nos respetivos Parlamentos. A Tabela 6 sumaria as interações entre os Estados-Membros e a Comissão neste processo.

85 A avaliação da Comissão Europeia às propostas de orçamento de cada Estado-Membro encerra o ciclo anual do semestre europeu. Na avaliação de cada proposta de orçamento, a Comissão analisa a plausibilidade do cenário macroeconómico e a sua compatibilidade com o plano orçamental que lhe subjaz, o cumprimento das regras orçamentais acordadas (Secção 4.1), das recomendações do Conselho emitidas na Primavera, bem como a adequação e o impacto das medidas discricionárias adotadas. O resultado desta avaliação vai constar de uma posição formal da instituição, que a divulga publicamente e envia ao Eurogrupo, encerrando o ciclo anual do Semestre Europeu. Em caso de indícios de desvio significativo de incumprimento, pede esclarecimentos ao Estado-Membro logo nos primeiros dias após a submissão do projeto simplificado de plano orçamental, tal como detalhado na Tabela 6.

Tabela 6 – Processo de avaliação dos projetos orçamentais dos Estados-Membros no Semestre de Outono

Prazo	Entidade	Ação
1-15 outubro	Estado-Membro	Submissão do projeto simplificado de orçamento (<i>draft budgetary plan</i>) à Comissão Europeia e ao Eurogrupo

Até ao fim de novembro	Comissão Europeia	Adoção de uma posição formal sobre o projeto orçamental de cada Estado-Membro
Em caso de indícios sérios de não cumprimento das regras do PEC		
1 semana de submissão	Comissão Europeia	Consulta ao Estado-Membro (EM)
2 semanas de submissão	Comissão Europeia	No caso do esclarecimento prestado pelo EM não levar a CE a retirar a sua reserva, emite uma opinião negativa sobre o projeto de orçamento submetido, devendo uma versão revista ser apresentada no prazo de três semanas
3 semanas da data de opinião da Comissão (no máximo)	Estado-Membro	Submete uma versão revista do projeto de orçamento
3 semanas da data de submissão do plano de orçamento revisto (no máximo)	Comissão Europeia	Emite uma nova opinião sobre o projeto de orçamento

Fonte: Comissão Europeia (2018), *Vade Mecum on the Stability and Growth Pact – 2018 Edition*, Institutional Paper 075/2018, março de 2018.

6. Comparação da POE/2019 com o Programa de Estabilidade 2018-2022

86 Neste capítulo pretende-se efetuar uma análise comparativa entre a POE/2019 e o que estava projetado no PE/2018-22, *i.e.*, visa mostrar aos leitores em que medida a POE/2019 cumpre a estratégia orçamental de médio prazo (PE/2018-22), em matéria de medidas de política e de metas numéricas. Na Secção 6.1 apresenta-se a aferição das metas quantitativas fixadas no PE/2018-22. Na secção seguinte mostra-se como a tomada em conta das reservas da UTAO expostas no Anexo 1 altera a aferição do cumprimento das metas do Programa de Estabilidade. Por fim, a Secção 6.3 apresenta as medidas de política orçamental da estratégia de médio prazo que foram incorporadas na POE/2019 e as que lá estão e não integravam o Programa de Estabilidade.

6.1. Aferição do cumprimento das metas quantitativas do Programa de Estabilidade

87 O saldo orçamental das Administrações Públicas previsto na POE/2019 é de **-0,2%**, projetando uma melhoria de **0,5 p.p. do PIB quando comparado com a estimativa para 2018**. De acordo com o relatório da POE/2019 (p. 75, Quadro III.3.2.), o saldo orçamental deverá situar-se em -0,2% do PIB (Tabela 7), tendo implícita uma melhoria explicada por um ganho no saldo orçamental primário (que passa de 2,8% para 3,1% do PIB) e a descida do peso da despesa com juros (de 3,5% para 3,3%). A passagem de um saldo orçamental estrutural de -0,6% do PIB potencial a preços de mercado para -0,3% decorre do contributo dos juros (0,2 p.p.) e do saldo primário estrutural (0,1 p.p.). De realçar que a partir de 2017, *inclusive*, se espera que o contributo da componente cíclica para o saldo orçamental passe a ser positivo, em virtude de a projeção do PIB real se situar acima da do produto potencial nos anos 2017-2018. Verifica-se nas colunas mais à direita da Tabela 7 que tanto o saldo orçamental como o saldo estrutural apresentados na POE/2019 cumprem as promessas formuladas na estratégia orçamental de médio prazo apresentadas em abril de 2018.

Tabela 7 – Perspetiva orçamental estrutural
(em percentagem do PIB e do PIB potencial)

	Proposta de OE/2019				PE/2018-22			Revisão POE/2019 vs PE2018-22		
	2016	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019
1. Saldo orçamental	-2,0	-3,0	-0,7	-0,2	-3,0	-0,7	-0,2	0,0	0,0	0,0
Despesa com juros	4,2	3,8	3,5	3,3	3,9	3,5	3,4	-0,1	0,0	-0,1
Saldo Primário	2,2	0,9	2,8	3,1	0,9	2,4	2,2	0,0	0,4	0,9
2. Medidas temporárias e ou não recorrentes	0,4	-2,0	-0,5	-0,4	-2,1	-0,4	-0,1	0,1	-0,1	-0,3
3. Saldo orçamental ajustado [1-2]	-2,4	-0,9	-0,2	0,2	-0,9	-0,3	-0,1	0,0	0,1	0,3
4. Componente orçamental cíclica	-0,5	0,1	0,4	0,5	0,1	0,3	0,3	0,0	0,1	0,2
5. Saldo ajustado do ciclo [1-4]	-1,5	-3,1	-1,1	-0,7	-3,1	-1,0	-0,5	0,0	-0,1	-0,2
6. Saldo estrutural [5-2]	-2,0	-1,1	-0,6	-0,3	-1,0	-0,6	-0,4	-0,1	0,0	0,1
var. do saldo estrutural	-	0,9	0,5	0,3	-	0,4	0,3	-	0,1	0,0
7. Saldo primário estrutural	2,2	2,8	2,9	3,0	2,9	2,9	3,0	-0,1	0,0	0,0
var. do saldo primário estrutural	-	0,5	0,2	0,1	-	0,0	0,1	-	0,1	0,0
8. Dívida de Maastricht	129,2	124,8	121,2	118,5	125,7	121,7	118,4	-0,9	-0,5	0,1

Fontes: Ministério das Finanças, Comissão Europeia, Instituto Nacional de Estatística e cálculos da UTAO.

88 De acordo com o relatório da POE/2019, o Ministério das Finanças passa a prever para 2019 uma componente cíclica do saldo orçamental mais elevada do que a prevista no PE/2018-22. No âmbito da POE/2019, o hiato entre o PIB real e o produto potencial foi revisto em alta, o que origina um saldo

orçamental ajustado do ciclo mais favorável nos dois últimos anos considerados na Tabela 7; os dividendos da conjuntura aquecida na melhoria do saldo valem + 0,1 p.p. em 2018 e + 0,2 p.p. em 2019.

89 A dívida de Maastricht em percentagem do PIB projetada na POE/2019 cumpre os objetivos traçados no PE/2018-22 para o ano de 2018, mas encontra-se ligeiramente acima do projetado para 2019. A revisão em alta do PIB nominal efetuada pelo INE aos anos de 2016 e 2017 aumentou o denominador do rácio daquela dívida pública naqueles anos e empurrou o rácio para baixo, por efeito de base, para 2018 e 2019. O valor nominal da dívida na POE/2019 está estimado em 244,8 mil M€ e 248,1 mil M€, contra 244,9 mil M€ e 246,2 mil M€ no PE/2018-22. Com efeito, a POE/2019 cumpre a meta estabelecida para 2018 em termos nominais e em percentagem do PIB, mas para 2019 encontra-se acima da traçada no PE/2018-22 para a dívida nominal e ligeiramente acima para o rácio da dívida em percentagem do PIB.

6.2. O efeito das reservas da UTAO na aferição do cumprimento das metas

90 A UTAO apresenta reservas sobre a classificação de algumas receitas e despesas como medidas temporárias e/ou não recorrentes, que alteram ligeiramente as variações anuais do saldo estrutural. No saldo estrutural, excluem-se os efeitos do ciclo económico presentes no saldo orçamental, bem como as medidas temporárias e/ou não recorrentes. Com efeito, diferentes interpretações sobre as operações que devem ou não ser considerados como medidas desta natureza podem ter consequências no saldo estrutural e na aferição de regras com base no saldo estrutural. A UTAO diverge do Ministério das Finanças na classificação destas medidas no triénio 2017-2019, conforme se justifica na Secção A) do Anexo 1. A Tabela 8 refaz o exercício comparativo da secção anterior. As células a azul sinalizam o que muda face à aferição anterior, feita na Tabela 7. Consequentemente, o saldo estrutural para os anos 2018 e 2019 seria -0,7% e -0,4%, respetivamente.

Tabela 8 – Perspetiva orçamental estrutural após reserva A da UTAO
(em percentagem do PIB e do PIB potencial)

	PE/2018-22			POE/2019, após efeitos das reservas da UTAO			POE/2019, após efeitos das reservas da UTAO vs PE/2018-22		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019
1. Saldo orçamental	-3,0	-0,7	-0,2	-3,0	-0,7	-0,2	0,0	0,0	0,0
Despesa com juros	3,9	3,5	3,4	3,8	3,5	3,3	-0,1	0,0	-0,1
Saldo Primário	0,9	2,4	2,2	0,9	2,8	3,1	0,0	0,4	0,9
2. Medidas temporárias e ou não recorrentes	-2,1	-0,4	-0,1	-2,2	-0,4	-0,3	-0,1	0,0	-0,2
3. Saldo orçamental ajustado [1-2]	-0,9	-0,3	-0,1	-0,8	-0,3	0,1	0,1	0,0	0,2
4. Componente orçamental cíclica	0,1	0,3	0,3	0,1	0,4	0,5	0,0	0,1	0,2
5. Saldo ajustado do ciclo [1-4]	-3,1	-1,0	-0,5	-3,1	-1,1	-0,7	0,0	-0,1	-0,2
6. Saldo estrutural [5-2]	-1,0	-0,6	-0,4	-0,9	-0,7	-0,4	0,1	-0,1	0,0
var. do saldo estrutural	-	0,4	0,3	-	0,2	0,3	-	-0,2	0,0
7. Saldo primário estrutural	2,9	2,9	3,0	2,9	2,8	2,9	0,0	-0,1	-0,1
var. do saldo primário estrutural	-	0,0	0,1	-	-0,1	0,1	-	-0,1	0,0

Fontes: Ministério das Finanças, Comissão Europeia, Instituto Nacional de Estatística e cálculos da UTAO.

91 Adicionalmente, a UTAO identificou divergência de 590 M€ entre o saldo apurado na conta das Administrações Públicas na ótica da contabilidade pública e o saldo subjacente ao exercício de passagem da ótica da contabilidade pública à contabilidade nacional. Os mapas da Lei da POE/2019 para a Administração Central têm subjacente um saldo orçamental em contabilidade pública de -4525 M€, o que contribuiu para um saldo orçamental das Administrações Públicas de -2193 M€. Com efeito, o ponto de partida do saldo orçamental em contabilidade pública para a passagem à contabilidade nacional deveria ser -2193 M€ em vez de -1603 M€. Consequentemente, o saldo orçamental apurado na ótica da contabilidade nacional deveria ser inferior em 590 M€, -975 M€ em vez de -385 M€. Posteriormente, o saldo estrutural teria de ser recalculado. A Tabela 9 apresenta os efeitos decorrentes da totalidade das reservas da UTAO, i.e., divergências na interpretação das medidas temporárias e/ou não recorrentes, bem como o diferencial de 590 M€ no saldo de contabilidade pública. Em síntese, o saldo estrutural para o biénio 2018-2019 seria de -0,7% para ambos os anos.

Tabela 9 – Perspetiva orçamental estrutural após reservas A e B da UTAO
(em percentagem do PIB e do PIB potencial)

	PE/2018-22			POE/2019, após efeitos das reservas da UTAO			POE/2019, após efeitos das reservas da UTAO vs PE/2018-22		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019
1. Saldo orçamental	-3,0	-0,7	-0,2	-3,0	-0,7	-0,5	0,0	0,0	-0,3
Despesa com juros	3,9	3,5	3,4	3,8	3,5	3,3	-0,1	0,0	-0,1
Saldo Primário	0,9	2,4	2,2	0,9	2,8	2,8	0,0	0,4	0,6
2. Medidas temporárias e ou não recorrentes	-2,1	-0,4	-0,1	-2,2	-0,4	-0,3	-0,1	0,0	-0,2
3. Saldo orçamental ajustado [1-2]	-0,9	-0,3	-0,1	-0,8	-0,3	-0,2	0,1	0,0	-0,1
4. Componente orçamental cíclica	0,1	0,3	0,3	0,1	0,4	0,5	0,0	0,1	0,2
5. Saldo ajustado do ciclo [1-4]	-3,1	-1,0	-0,5	-3,1	-1,1	-0,9	0,0	-0,1	-0,4
6. Saldo estrutural [5-2]	-1,0	-0,6	-0,4	-0,9	-0,7	-0,7	0,1	-0,1	-0,3
var. do saldo estrutural	-	0,4	0,3	-	0,2	0,0	-	-0,2	-0,3
7. Saldo primário estrutural	2,9	2,9	3,0	2,9	2,8	2,6	0,0	-0,1	-0,4
var. do saldo primário estrutural	-	0,0	0,1	-	-0,1	-0,2	-	-0,1	-0,3

Fontes: Ministério das Finanças, Comissão Europeia, Instituto Nacional de Estatística e cálculos da UTAO.

6.3. Medidas de Política Orçamental da POE/2019

92 A POE/2019 apresenta um conjunto de medidas de política orçamental que pretendem colocar em prática estratégias de orientação em áreas como o rendimento das famílias, equidade social, criação de emprego e alívio fiscal. No relatório da POE/2019 encontram-se descritas as principais medidas de política orçamental para o ano em análise, as quais incluem medidas que decorrem de decisões de política de anos anteriores, sendo que os respetivos efeitos orçamentais para 2019 se encontram contabilizados no cenário de políticas invariantes do PE/2018-2022. Adicionalmente, a POE/2019 apresenta simultaneamente novas medidas de política orçamental que projetam, em caso de aprovação e aplicação, um impacto para 2019 não incluído no cenário de políticas invariantes. Como tal, é efetuada uma separação entre estes dois tipos de medidas de modo a permitir uma melhor perceção do impacto das novas medidas de política orçamental.

93 A análise efetuada nesta secção sobre as novas medidas de política orçamental refere-se a **medidas identificadas no relatório da POE/2019** e confirmadas pelo Ministério da Finanças, após solicitação de informação adicional pela UTAO. Vem a propósito referir, no entanto, que no decurso da elaboração deste relatório a UTAO se apercebeu que o Governo enviou para a Comissão Europeia uma outra lista de medidas de política novas, com valores diferentes. A Secção C) do Anexo 1 documenta esta contradição em pormenor, que constitui a terceira reserva que a UTAO levanta a dados da POE/2019. Essa outra lista consta do Projeto de Plano Orçamental enviado à Comissão Europeia em 16 de outubro, em que é apresentado um impacto positivo de 0,4% do PIB no saldo orçamental, quando dados da POE/2019 (Tabela 10), apontam para um acréscimo de apenas 0,25%. No documento enviado à Comissão Europeia encontram-se incluídos no agregado da receita os montantes a receber em 2019 de fundos estruturais no âmbito do Portugal 2020 e não são indicadas medidas de redução de receita, como IRC do Interior, IRC PME, alargamento do limite da DLRR e redução à taxa reduzida de IVA na eletricidade, gás natural e na área da Cultura. Paralelamente, com impacto no aumento da despesa, não são identificadas as medidas relacionadas com a aposentação de trabalhadores com longas carreiras contributivas e alterações referente ao Rendimento Social de Inserção e ao Abono de Família.

94 As medidas de política orçamental cujo impacto não foi considerado devido ao facto de transitarem de anos anteriores, que foram legisladas e incluídas no cenário de políticas invariantes apresentado no PE/2018-22, correspondem ao fim da sobretaxa de IRS no montante de 144 M€, ao efeito líquido do descongelamento de carreiras de 274,4 M€, à verba prevista de 155 M€ decorrente a alteração de escalões de IRS e ao montante de 51,7 M€ respeitante ao aumento extraordinário de pensões.

95 As medidas de política orçamental preconizadas na POE/2019 tem impactos específicos em diferentes agregados. As principais novas medidas de política orçamental incidem essencialmente sobre empresas, consumidores, reformas e prestações sociais. **Quanto à incidência sobre empresas, está previsto um conjunto de medidas específicas, designadamente:** i) o alargamento do limite máximo de dedução de lucros retidos e reinvestidos (DLRR) para 10 M€, para efeitos de dedução (Caixa 2); ii) a eliminação da coleta mínima no IRC simplificado; iii) dispensa do pagamento especial por conta (PEC) com um impacto previsto na receita de 100 M€, sendo que esta medida em 2019 corresponde a uma quebra na arrecadação de receita, pelo que a dimensão real do impacto desta medida só será possível de aferir em 2020 após apresentação de contas por parte das empresas e respetiva liquidação em sede

de IRC;²³ iv) dedução à coleta com gastos na criação de postos de trabalho, destinados a empresas que operem em território de baixa densidade populacional de modo a incentivar o investimento; v) alargamento do âmbito da aplicação da contribuição extraordinária sobre sector enérgico às energias renováveis; vi) revisão das taxas das tributações autónomas em sede de IRC de modo desincentivar práticas abusivas em certos encargos dedutíveis à matéria coletável.

96 No que se refere às prestações sociais, encontram-se previstas novas medidas orçamentais com impacto no aumento da despesa em 394 M€. A POE/2019 inclui uma iniciativa, com um impacto previsto de 66 M€, que visa possibilitar a reforma antecipada para carreiras longas de pessoas que aos 60 anos tenham acumulado 40 anos de descontos. Esta medida será aplicada faseadamente em janeiro e outubro (Caixa 2). Adicionalmente o documento orçamental incorpora medidas que estipulam um aumento das reformas mais baixas (até 1,5 IAS) através uma nova atualização extraordinária para pensionistas (85 M€) e da criação de um complemento extraordinário para novas pensões mínimas, com uma despesa estimada de 26 M€. Em 2019, iniciar-se-á o alargamento da Prestação Social para Inclusão, a crianças e jovens com idade inferior a 18 anos; nesse sentido encontram-se orçamentados 153 M€. De referir ainda as medidas relacionadas com rendimento social de inserção (RSI), em que se prevê o início do alargamento da prestação à infância e juventude (6 M€), bem como o reforço do abono de família (58 M€).

97 O conjunto de novas medidas orçamentais previstas que incidem sobre os consumidores representam aumento de receita de cerca de 47 M€. A alteração das taxas dos Impostos Especiais de Consumo (IEC) e escalões do Imposto sobre Álcool e as Bebidas Alcoólicas (IABA) projetam um acréscimo de receita de 75 M€. Em sentido inverso, com impacto negativo na receita de IVA, destacam-se a redução para a taxa reduzida (6%) do valor da bilheteira em espetáculos de natureza artística ou em circos ambulantes (9 M€) e de uma forma circunscrita (Caixa 2) nas faturas de eletricidade e gás natural (19 M€).

Tabela 10 – Novas medidas políticas previstas para 2019 face ao cenário de políticas invariantes
(em milhões de euros e % do PIB)

Descrição	M€	% PIB
Receita		
Alteração das taxas IEC's e escalões do IABA	75	0,04
Contribuições sobre Renováveis	30	0,01
Tributação Autónoma de viaturas - IRC e IRS	40	0,02
Fim do Pagamento Especial por Conta (PEC)	-100	-0,05
IRC do interior	-40	-0,02
IRC PME	-13	-0,01
Dividendos	326	0,16
IVA da eletricidade e gás natural	-19	-0,01
Alargamento do limite da DLRR (Dedução de Lucros Retidos e Re-investidos)	-13	-0,01
IVA na Cultura	-9	0,00
Total	278	0,13
Despesa		
Reforma de longas carreiras	66	0,03
Prestação Social para a Inclusão	153	0,07
Aumento extraordinário das Pensões	85	0,04
RSI - valores de referência	6	0,00
Abono de Família	58	0,03
Poupanças em juros	-191	-0,09
Complemento Extraordinário de Pensões Mínimas	26	0,01
Exercício de revisão de despesa	-236	-0,11
Total	-34	-0,02
Impacto total	311	0,15
<i>Por Memória</i>		
Medidas com impacto positivo no saldo (- despesa / + receita)	898	0,43
Medidas com impacto negativo no saldo (+ despesa / - receita)	574	0,27

Fonte: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Nota: Uma despesa com sinal positivo (negativo) significa um aumento (redução) da despesa. Uma receita com sinal positivo (negativo) significa um aumento (diminuição) da receita.

²³ Dispensa permitida às empresas que a solicitem no Portal das Finanças, desde que tenham a sua situação declarativa junto da Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) regularizada.

98 As novas medidas de política orçamental identificadas no relatório da Proposta de Orçamento de Estado 2019 representam cerca de 0,15% do PIB. Face a um cenário de políticas invariantes, as novas medidas de políticas orçamental no POE/2019, a concretizarem-se representam uma melhoria líquida do saldo de 311 M€ ou 0,15% do PIB (Tabela 10) que decorre de medidas que preconizam diminuições de despesa e aumentos de receita no sentido da redução do saldo orçamental em cerca de 898 M€, as quais são parcialmente compensadas por medidas em sentido contrário em cerca de 574 M€. De realçar que as novas medidas orçamentais no seu conjunto, a confirmar-se a sua concretização, contribuem para a consolidação do saldo orçamental, refletindo essencialmente a redução de despesa com a poupança com juros e o exercício de revisão de despesa, bem como a receita adicional em dividendos no montante de 326 M€, correspondentes aos contributos da Caixa Geral de Depósito e do Banco de Portugal.

99 A maioria dos ganhos de eficiência associados ao exercício de revisão de despesas são provenientes do sector da Saúde e Educação. O exercício de revisão de despesa visa a implementação de iniciativas que permitam ganhos de eficiência permanentes na prestação de serviços públicos. Nesse sentido, a POE/2019 apresenta uma estimativa de ganhos de eficiência associados à revisão de despesa no montante de 236,2 M€, sendo que 59,5% (140,6 M€) são provenientes do sector da Saúde e da Educação (Tabela 11). No sector da Saúde a redução advém principalmente de iniciativas como a revisão de orçamentos, contratos de gestão e acompanhamento, dispositivos médicos e reagentes e ações transversais na área do medicamento. No sector da Educação, as principais poupanças estimadas correspondem à evolução do efeito demográfico e à aposentação de docentes.

Tabela 11 – Exercício de revisão de despesa 2019
(estimativa de ganhos de eficiência associados)

Sector/Áreas	M€	%
Saúde	83,7	35,4
Educação	56,9	24,1
Serviços Partilhados e Compras Públicas	35,9	15,2
Administração Interna	7	3,0
Justiça	22,7	9,6
Redução de Absentismo (excluindo Educação)	30	12,7
Total	236,2	

Fonte: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Nota: O Sector da Educação já inclui o valor da redução com absentismo que se encontra excluído na redução de absentismo apresentada na tabela.

100 A POE/2019 tem implícita, em comparação com o projetado no PE/2018-22 uma redução do impacto referente a novas medidas de política orçamental. O PE/2018-22 perspectivava para 2019, um impacto positivo no saldo orçamental de 582,6 M€, (0,3 % do PIB), proveniente de medidas de política orçamental, assente fundamentalmente no contributo de redução de despesas com juros (496 M€) e da verba inscrita para o exercício de revisão de despesa (240 M€) (Tabela 1). A POE/2019, em comparação com o projetado no PE/2018-22, contempla uma redução de 271,6 M€ no contributo positivo para o saldo orçamental das novas medidas de política orçamental, designadamente devido a uma menor (305 M€) poupança de juros, exclusão da despesa de investimento no âmbito do PT 2020 (não cofinanciado) e a inclusão de novas medidas com impacto na despesa e na receita que anteriormente não se encontravam previstas, como o exemplo da arrecadação adicional de receita de dividendos.

Caixa 2 – Descrição do teor das novas medidas de política orçamental identificadas na POE/2019

As novas medidas de política orçamental apresentadas no POE/2019 respeitam a matérias diversas e específicas, nem sempre de perceção imediata sobre o teor e a abrangência. De forma sucinta, é descrito o essencial de cada uma das medidas indicadas na Tabela 10.

Alteração das Taxas IEC's e escalões do IABA	Alteração das taxas de produtos sujeitos a Impostos Especiais de Consumo: sujeição de 25% a ISP e taxa de carbono para produtos classificados pelos códigos NC2701, 2702 e 2704, que sejam utilizados na produção de eletricidade, de eletricidade e calor (cogeração), ou gás de cidade, por entidades que desenvolvam essas atividades como sua principal. Aplicação da taxa de carbono a produtos energéticos classificados pelos códigos NC 2701, 2702, 2704, 2711 e 2713, e ao fuelóleo com teor de enxofre igual ou inferior a 1%, classificado pelo código NC 2710 19 61, que sejam utilizados em instalações sujeitas a um acordo de racionalização dos consumos de energia, com exceção das entidades que desenvolvam a atividade de produção de eletricidade, de eletricidade e calor (cogeração) ou de gás de cidade como sua atividade principal. No que diz ao Imposto sobre Álcool e Bebidas Alcoólicas (IABA) são alterados os escalões previstos no Artigo 87.º-C.
Contribuições sobre Renováveis	Alargamento da Contribuição Extraordinária sobre Setor Energético (CESE) às energias renováveis, redefinindo os beneficiários que se encontram isentos do pagamento da referida contribuição, alterando nomeadamente a alínea a) e b) do artigo 4.º da lei n.º 83-C/2013 de 31 de dezembro e alterações posteriores.
Tributação Autónoma de viaturas - IRC e IRS	Revisão, com o objetivo de desincentivo a práticas de planeamento fiscal abusivo, das taxas das tributações autónomas dos encargos dedutíveis relativos a despesas de representação e a viaturas ligeiras, em sede de IRS (Artigo 73.º), e com viaturas ligeiras, motos ou motocicletas, em sede de IRC (Artigo 88.º).
Fim do Pagamento Especial por Conta (PEC)	Dispensa do pagamento especial por conta, previsto no artigo 106.º do Código do IRC, às empresas que solicitem no portal das Finanças, desde que tenham a sua situação declarativa regularizada junto da Autoridade Tributária e Aduaneira (AT).
IRC do interior	Dedução à coleta, nos termos do n.º 2 do artigo 90.º do Código do IRC, correspondente a 20% dos gastos do período incorridos com a criação de postos de trabalho nas áreas territoriais identificados na Portaria 208/2017 de 13 julho, tendo como limite máximo a coleta do período de tributação. Majoração de 20% à dedução máxima prevista no n.º 1 do artigo 29.º do Código Fiscal do Investimento, quando estejam em causa investimentos realizados em território do interior, às empresas que exerçam atividade económica em territórios do interior (n.º 1 artigo 41.º-B do Estatuto dos Benefícios Fiscais-EBF). Alteração dos índices de majoração de benefício fiscais (alínea a) do n.º 2 do artigo 9.º do Código Fiscal do Investimento) a conceder aos projetos de investimento, nas regiões classificadas NUTS 2 e NUTS 3.
IRC PME	Eliminação da coleta mínima no IRC simplificado, prevista no n.º 2 do artigo 86.º-B do Código do IRC, através do fim da necessidade da matéria coletável relevante para a aplicação do regime simplificado não poder ser inferior a 60% do valor anual do salário mínimo nacional.
Dividendos	Arrecadação adicional de dividendos a receber em 2019, incluindo como principais contributos: Banco de Portugal e a Caixa Geral de Depósitos (sujeito a autorização da Banco Central Europeu e da Comissão Europeia).
IVA da eletricidade e gás natural	Redução da taxa de IVA de 23% para a taxa reduzida de 6% sobre a componente fixa de fornecimento de eletricidade e de gás natural correspondente, respetivamente, a uma potência contratada que não ultrapasse 3,45 kVA e a consumos em baixa pressão que não ultrapassem os 10 000 m3 anuais.
Alargamento do limite da DLRR (Dedução de Lucros Retidos e Reinvestidos)	Alteração do limite máximo de lucros retidos e reinvestidos de 7,5 M€ para 10 M€ para efeito de dedução, de acordo com o artigo 29.º do Código Fiscal de Investimento.
IVA na Cultura	Aplicação de taxa reduzida de IVA (6%) nas entradas em espetáculos de canto, dança, música, teatro e circo realizados em recintos fixos de espetáculo de natureza artística ou em circos ambulantes.
Reforma de longas carreiras	Novo regime de reforma antecipada por flexibilização para os pensionistas que reúnam a condição de, aos 60 anos, terem pelo menos, 40 anos de carreira contributiva. Este regime entrará em vigor de forma faseada, abrangendo em janeiro de 2019, os pensionistas com 63 ou mais anos e, a partir de outubro de 2019, os pensionistas com 60 ou mais anos.
Prestação Social para a Inclusão	Alargamento da Prestação Social para a Inclusão, a crianças e jovens com idade inferior a 18 anos no segundo semestre de 2019. A Prestação Social para a Inclusão visa promover o combate à pobreza e integração no mercado laboral das pessoas com deficiência/incapacidade.
Aumento Extraordinário das Pensões	Atualização extraordinária de € 10 por pensionista cujo montante global de pensões seja igual ou inferior a 1,5 vezes o valor do indexante dos apoios sociais (IAS), sendo que aos pensionistas que recebam, pelo menos, uma pensão que tenha sido atualizada no período entre 2011 e 2015, a atualização corresponderá a 6€. São abrangidas pela atualização as pensões de invalidez, velhice e sobrevivência atribuídas pela Segurança Social e as pensões de aposentação, reforma e sobrevivência do regime de proteção social convergente atribuídas pela CGA.
RSI-valores de referência	Atualização do valor de referência do beneficiário titular do Rendimento Social de Inserção.
Abono de Família	Aumento do valor do abono de família para crianças entre os 4 e os 6 anos, o prolongamento do 4.º escalão do abono até aos 6 anos e alargamento da majoração para segundos ou mais filhos até aos 36 meses.
Poupanças em juros	Redução em 2019, da despesa com juros a pagar referente à dívida pública em comparação com os valores liquidados em 2018.
Complemento Extraordinário de Pensões Mínimas	Complemento extraordinário aplicável aos pensionistas de novas (que se iniciem em 2019) pensões de mínimos que tenham um montante global de pensões igual ou inferior a 1,5 IAS, sendo o seu montante e cálculo efetuado nos mesmos termos das atualizações extraordinárias de pensões efetuadas em 2017 e 2018. O complemento abrange os beneficiários de pensões mínimas de invalidez, velhice e sobrevivência do regime geral de Segurança Social, de pensões do regime especial de Segurança Social das atividades agrícolas, de pensões do regime não contributivo e regimes equiparados da segurança social e de pensões mínimas de aposentação, reforma e sobrevivência do regime de proteção social convergente atribuídas pela CGA.
Exercício de revisão de despesa	Diagnóstico, desenho de soluções e implementação de iniciativas com o objetivo de criação de ganhos de eficiência duradouros na prestação de serviços públicos.

Fontes: Ministério das Finanças, Estatuto de Benefícios Fiscais, Códigos de IRS, IRC, IEC e Fiscal de Investimento.

7. Comparação da POE/2019 com as regras de disciplina orçamental

101 Neste capítulo, avalia-se o cumprimento das regras de disciplina orçamental a que Portugal se encontra vinculado e referidas no capítulo 4. A análise encontra-se organizada da seguinte forma: primeiro, procede-se à avaliação do cumprimento das regras que decorrem do normativo europeu e transpostas para a ordem jurídica nacional, em termos do saldo estrutural e despesa primária líquida em contas nacionais e da dívida pública na ótica de *Maastricht*; numa segunda parte, avalia-se os limites estabelecidos à despesa financiada por receitas gerais para o quadriénio seguinte, no âmbito do Quadro Plurianual de Programação Orçamental.

7.1. Cumprimento das regras de disciplina orçamental no braço preventivo do Pacto de Estabilidade e Crescimento

7.1.1. Cumprimento do Objetivo de Médio Prazo

102 A POE/2019 projeta uma melhoria do saldo estrutural em 2019, embora ainda insuficiente para colocar o saldo estrutural da economia portuguesa em linha com o respetivo OMP. De acordo com a projeção oficial que consta da POE/2019, o saldo estrutural deverá aumentar para -0,3% do PIB potencial, em 2019. A concretizar-se este resultado, o saldo estrutural deverá permanecer aquém do valor de referência recomendado para o OMP da economia portuguesa, o qual, para efeitos da avaliação da POE/2019, corresponde a um saldo estrutural positivo de 0,25% do PIB potencial (ver Capítulo 4). Sendo a diferença entre o valor projetado na POE/2019 e o OMP superior à margem de 0,25 p.p. do PIB considerada pela CE para aferir se o EM atinge o respetivo OMP, o saldo orçamental estrutural projetado pelo MF para 2019 é ainda insuficiente para colocar Portugal em linha com o OMP.

7.2. Avaliação da trajetória de ajustamento em direção ao Objetivo de Médio Prazo

103 Uma vez que o saldo orçamental estrutural não se encontra em linha com o OMP, a avaliação do deverá centrar-se na trajetória de consolidação orçamental em direção ao OMP. Esta avaliação é efetuada quer em termos da variação do saldo estrutural, quer em termos da regra da despesa primária líquida.

7.2.1. Variação do saldo orçamental estrutural

104 Como é explicado no Anexo 1, a UTAO discorda da classificação das medidas temporárias e/ou não recorrentes constante da POE/2019. Com base nos argumentos nele expostos, chega a um valor diferente para o conjunto destas medidas nos anos de 2017, 2018 e 2019. E isso tem um impacto no valor do saldo estrutural destes anos.

105 O mesmo anexo apresenta justificadamente uma correção ao valor do saldo orçamental em contabilidade pública. Esta correção decorre de tomar como ponto de partida para a construção deste agregado o valor para o saldo global proposto para aprovação pelo Parlamento (- 2193 M€) em vez do valor - 1.603,1 M€ usado pelo MF na passagem do saldo em contabilidade pública para o saldo em contabilidade nacional. Também neste caso há implicações para o valor do saldo estrutural.

106 Se a incorporação de qualquer uma das reservas for considerada procedente, então o valor para o saldo estrutural será diferente e as ilações quanto ao cumprimento das regras orçamentais também. Por razões de clareza, a análise nesta subsecção começará no Ponto 7.2.1.1 por tomar com bons os números da POE/2019 e avaliará o cumprimento *ex ante* da regra nestas condições. Seguidamente, o Ponto 7.2.1.2 replicará a análise introduzindo, uma a uma, as reservas da UTAO.

7.2.1.1. Aferição com base nos valores de saldo estrutural indicados na própria POE/2019

107 Considerando as projeções orçamentais do MF, conforme apresentadas na POE/2019, a variação do saldo orçamental estrutural evidencia um risco de desvio face ao ajustamento anual exigido, mas que não é suficiente para dever ser classificado como significativo. Em termos desta trajetória, o ajustamento mínimo do saldo estrutural recomendado para Portugal é de 0,6 p.p. do PIB potencial em cada ano. Atente-se na Tabela 4. Na POE/2019, encontra-se prevista uma melhoria do saldo orçamental estrutural em 0,5 p.p. do PIB em 2018 e em 0,3 p.p. do PIB em 2019, sendo em ambos os anos inferior ao nível exigido (mínimo de 0,6 p.p.). No entanto, este desvio não se afigura como "significativo", uma vez que, para 2019, o desvio do ajustamento estrutural projetado pelo MF em 2019 face ao recomendado é inferior à margem de tolerância de 0,5 p.p. do PIB (apresentada no parágrafo 69) e que, considerando

em conjunto 2018 e 2019, o desvio anual médio face ao exigido é inferior à margem de tolerância de 0,25 p.p. do PIB, também apresentada no parágrafo 69.

Tabela 12 – Objetivo de médio prazo e ajustamento do saldo estrutural
(em percentagem e em p. p. do PIB)

	Proposta de OE/2019		Limites de desvio	Avaliação
	2018	2019	2019	2019
1. Saldo estrutural	-0,6	-0,3		
2. Variação do saldo estrutural	0,5	0,3		
3. Objetivo de médio prazo (OMP)	0,25	0,25		
4. Desvio face ao OMP [1-3]	-0,9	-0,6	-0,25	Abaixo do OMP
5. Ajustamento anual exigido	0,6	0,6		
6. Desvio anual face ao ajustamento exigido [2-5]	-0,1	-0,3	-0,5	Algum desvio
7. Desvio médio anual (em t-1 e t) [valor médio de 6]		-0,2	-0,25	Algum desvio

Fontes: POE/2019 e Comissão Europeia.

7.2.1.2. Aferição incorporando as reservas da UTAO

108 Este ponto refaz o exercício de aferição do Ponto 7.2.1.1. assumindo como boas as reservas da UTAO acima resumidas. Estas reservas estão detalhadas nas Secções A) e B) do Anexo 1. Para facilitar a avaliação do impacto de cada reserva, elas irão ser consideradas sucessivamente, começando pela que envolve a classificação das medidas com efeitos transitórios sobre as contas públicas.

109 A avaliação do esforço de consolidação orçamental inerente à trajetória de ajustamento do saldo estrutural é particularmente sensível à quantificação das medidas temporárias e/ou não recorrentes, assim como ao saldo orçamental projetado para cada ano. O conceito de saldo orçamental estrutural, utilizado no âmbito do PEC para definir o OMP de cada EM, é um conceito não diretamente observável e que deriva do saldo orçamental de cada país apurado na ótica de contas nacionais, corrigido do efeito do ciclo económico e do impacto das medidas temporárias e/ou não recorrentes. Neste contexto, o apuramento daquele indicador e da sua trajetória de evolução ao longo do tempo é particularmente sensível, não apenas à metodologia de medição do hiato do produto e do seu efeito sobre as variáveis orçamentais, mas também à identificação e correta aferição das medidas de natureza temporária e/ou não recorrente em cada ano e à própria medição do saldo orçamental projetado para cada ano.

110 A UTAO identificou um conjunto de reservas quanto à classificação de algumas medidas temporárias e/ou não recorrentes consideradas na POE/2019 para o período 2017 a 2019, bem como quanto à compatibilização do saldo orçamental em contas nacionais com o saldo global proposto para aprovação em contabilidade pública na POE/2019. Estas reservas estão detalhadas no Anexo 1, sob as Secções A) e B), respetivamente. Neste ponto, procede-se à aferição do cumprimento da regra de variação do saldo estrutural projetada na POE/2019 incorporando, primeiro, a classificação de medidas temporárias e/ou não recorrentes considerada pela UTAO. Em seguida, procede-se à mesma avaliação, considerando cumulativamente, face ao exercício anterior, o saldo em contas nacionais para 2019 revisto pela UTAO em conformidade com o saldo em contabilidade pública que a POE/2019 propõe para aprovação na AR.

111 Considerando o impacto orçamental das medidas temporárias e/ou não recorrentes identificadas pela UTAO, a trajetória de consolidação em direção ao OMP subjacente à POE/2019 apresenta um risco de desvio significativo face ao ajustamento anual recomendado para o saldo estrutural. Com base na classificação das medidas temporárias e/ou não recorrentes realizada pela UTAO para 2017, 2018 e 2019, a UTAO estima (ver Tabela 13) que a melhoria do saldo orçamental estrutural em 2018 e 2019 valha 0,2 p.p. e 0,3 p.p. do PIB, respetivamente, e, portanto, menos que o projetado pelo MF na POE/2019 no conjunto dos dois anos. Recorde-se que a POE/2019 aponta para um aumento do saldo estrutural em 0,5 p.p. e 0,3 p.p. do PIB, respetivamente, naqueles anos. Nestas condições, para 2018 o desvio face ao ajustamento anual exigido para o saldo estrutural, de 0,6 p.p. do PIB, encontra-se no limiar da margem de tolerância de 0,5 p.p. do PIB para a classificação de risco significativo no âmbito da avaliação do cumprimento das regras da vertente preventiva do PEC. Para 2018 e 2019, o desvio médio anual face ao ajustamento recomendado para o saldo estrutural eleva-se para 0,3 p.p. do PIB, o que supera a margem de tolerância de 0,25 p.p. aplicável a este critério, e aponta para um risco de incumprimento significativo das disposições da vertente preventiva do PEC, de acordo com a classificação adotada pela Comissão Europeia (Tabela 14).

Tabela 13 – Saldo estrutural da POE/2019 recalculado com a classificação de medidas temporárias e/ou não recorrentes da UTAO

(em percentagem e em p. p. do PIB)

	Proposta de OE/2019 recalculada		
	2017	2018	2019
1. Saldo orçamental	-3,0	-0,7	-0,2
Despesa com juros	3,8	3,5	3,3
Saldo Primário	0,9	2,7	3,1
2. Medidas temporárias e/ou não recorrentes	-2,2	-0,4	-0,3
3. Saldo orçamental ajustado de medidas [1-2]	-0,8	-0,3	0,1
4. Componente orçamental cíclica	0,1	0,4	0,5
5. Saldo ajustado do ciclo [1-4]	-3,1	-1,1	-0,7
6. Saldo estrutural [5-2]	-0,9	-0,7	-0,4
Variação do saldo estrutural	1,0	0,2	0,3

Fontes: POE/2019 e cálculos da UTAO.

Tabela 14 – Objetivo de médio prazo e ajustamento do saldo estrutural recalculado com a classificação de medidas temporárias e/ou não recorrentes da UTAO

(em percentagem e em p. p. do PIB)

	2018	2019	Limites de desvio	Avaliação
			2019	2019
1. Saldo estrutural	-0,7	-0,4		
2. Variação do saldo estrutural	0,2	0,3		
3. Objetivo de médio prazo (OMP)	0,25	0,25		
4. Desvio face ao OMP [1-3]	-0,9	-0,6	-0,25	Abaixo do OMP
5. Ajustamento anual exigido	0,6	0,6		
6. Desvio anual face ao ajustamento exigido [2-5]	-0,4	-0,3	-0,5	Algum desvio
7. Desvio médio anual (em t-1 e t) [valor médio de 6]		-0,3	-0,25	Desvio significativo

Fontes: POE/2019, Comissão Europeia e cálculos da UTAO.

112 Quando se avalia a trajetória para o saldo estrutural projetada na POE/2019 considerando cumulativamente a classificação UTAO de medidas temporárias e/ou não recorrentes e a correção UTAO ao valor do saldo orçamental, a trajetória de consolidação em direção ao OMP subjacente à POE/2019 apresenta um risco de desvio significativo ainda mais evidente face ao ajustamento anual recomendado para o saldo estrutural. Neste caso, como se demonstra na Secção B) do Anexo 1, o saldo orçamental para 2019 é revisto em baixa no montante de 0,3 p.p. do PIB, passando da cifra -0,2% do PIB projetada na POE/2019 para -0,5% do PIB no Anexo 1 deste relatório. Esta alteração conduz a uma revisão de magnitude idêntica no valor do saldo estrutural (Tabela 15). Neste caso, os resultados apontam para que o saldo estrutural se mantenha relativamente estável em 2019 face a 2018, ao nível de 0,7% do PIB. Consequentemente, o desvio face ao ajustamento anual exigido passa a ser significativo em 2019, mantendo-se no limiar de significância em 2018 (Tabela 16). Para 2018 e 2019, avaliados em conjunto, o desvio médio anual face ao ajustamento recomendado para o saldo estrutural passa a ser mais elevado, cifrando-se em 0,5 p.p., o que reforça o risco de incumprimento significativo em matéria de ajustamento do saldo estrutural.

Tabela 15 – Saldo estrutural da POE/2019 recalculado com a classificação UTAO de medidas temporárias e/ou não recorrentes pela UTAO e a revisão UTAO do saldo orçamental em 2019

(em percentagem e em p. p. do PIB)

	Proposta de OE/2019 recalculada		
	2017	2018	2019
1. Saldo orçamental	-3,0	-0,7	-0,5
Despesa com juros	3,8	3,5	3,3
Saldo Primário	0,9	2,7	2,8
2. Medidas temporárias e/ou não recorrentes	-2,2	-0,4	-0,3
3. Saldo orçamental ajustado de medidas [1-2]	-0,8	-0,3	-0,2
4. Componente orçamental cíclica	0,1	0,4	0,5
5. Saldo ajustado do ciclo [1-4]	-3,1	-1,1	-0,9
6. Saldo estrutural [5-2]	-0,9	-0,7	-0,7
Variação do saldo estrutural	1,0	0,2	0,0

Fontes: POE/2019 e cálculos da UTAO.

Tabela 16 – Objetivo de médio prazo e ajustamento do saldo estrutural recalculado com a classificação UTAO de medidas temporárias e/ou não recorrentes pela UTAO e a revisão UTAO do saldo orçamental em 2019

(em percentagem e em p. p. do PIB)

	2018	2019	Limites de desvio	Avaliação
			2019	2019
1. Saldo estrutural	-0,7	-0,7		
2. Variação do saldo estrutural	0,2	0,0		
3. Objetivo de médio prazo (OMP)	0,25	0,25		
4. Desvio face ao OMP [1-3]	-0,9	-0,9	-0,25	Abaixo do OMP
5. Ajustamento anual exigido	0,6	0,6		
6. Desvio anual face ao ajustamento exigido [2-5]	-0,4	-0,6	-0,5	Desvio significativo
7. Desvio médio anual (em t-1 e t) [valor médio de 6]		-0,5	-0,25	Desvio significativo

Fontes: POE/2019, Comissão Europeia e cálculos da UTAO.

7.2.2. Crescimento da despesa primária líquida

113 A avaliação da trajetória de ajustamento em direção ao OMP inclui a análise do crescimento da despesa primária líquida. A análise da regra da despesa primária líquida complementa a análise da variação do saldo estrutural. Apenas se pode concluir pela existência de risco significativo, com base numa avaliação conjunta dos dois indicadores. No caso da despesa primária líquida, considera-se existir risco de desvio significativo caso o desvio face ao valor de referência para o crescimento daquele agregado tenha um impacto total no saldo orçamental de pelo menos 0,5% do PIB num único ano ou em termos cumulativos em dois anos consecutivos.

114 Para efeitos do presente relatório, não foram disponibilizados pelo GPEARl todos elementos necessários ao cálculo da regra da despesa primária líquida solicitados pela UTAO, o que inviabiliza a avaliação do cumprimento desta regra nas projeções da POE/2019.

7.2.3. Conclusão sobre a avaliação da trajetória do saldo estrutural em direção ao OMP

115 A análise da variação do saldo estrutural em direção ao OMP aponta para a existência de um risco de desvio significativo face ao ajustamento estrutural recomendado. Em 2018, o desvio do ajustamento estrutural subjacente às projeções da POE/2019 encontra-se no limiar da margem considerada para a classificação desse risco como significativo se se corrigir a valorimetria das medidas temporárias e/ou das medidas não recorrentes nos números do saldo estrutural da POE/2019. Se, para além desta correção, for também corrigido valor do saldo orçamental em 2019, então o desvio do ajustamento estrutural em 2019 passa a ser classificado como risco de desvio significativo de ajustamento. Para 2018 e 2019 em conjunto, o desvio do ajustamento médio anual do saldo estrutural apresenta um risco de desvio significativo, apenas com a consideração da primeira reserva da UTAO. A conclusão resulta reforçada se for também considerada procedente a segunda reserva da UTAO. De acordo com as regras do braço preventivo do PEC, conclui-se, pois, existir relativamente a este indicador um risco de desvio significativo, bastando a incorporação de uma das reservas da UTAO no saldo estrutural para se chegar a este resultado.

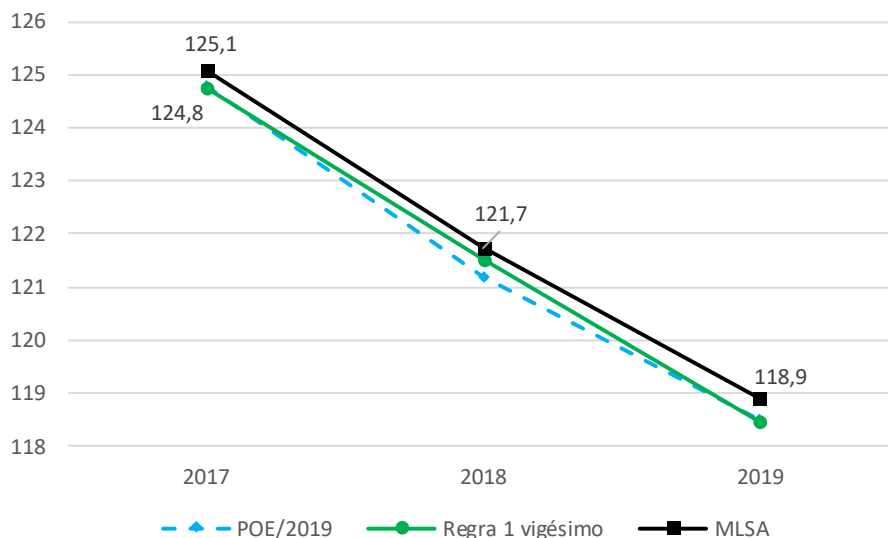
116 Devido a falta de informação disponibilizada pelo MF, não é possível aferir o cumprimento da regra da despesa primária líquida. Nestas condições, não é possível realizar a avaliação global com base na evolução projetada para ambos os indicadores, variação do saldo estrutural e crescimento da despesa primária líquida.

7.3. Regra da dívida

117 Na sequência do encerramento do Procedimento dos Défices Excessivos, Portugal passou a enquadrar-se num período transitório no triénio 2017-2019, no qual é exigido um limite ao rácio da dívida pública tendo por base um ajustamento estrutural linear mínimo (MLSA). De acordo com os cálculos da UTAO, a previsão para o rácio da dívida pública que consta no relatório da POE/2019 para o período 2017-2019 é inferior aos limites apurados de acordo com o MLSA. Tendo por referência o enquadramento orçamental europeu, Portugal encontra-se num período transitório nos anos 2017-2019 para a redução do rácio da dívida pública, sendo posteriormente enquadrado a partir de 2020 no âmbito da regra de redução de um vigésimo da parte que excede o rácio de referência de 60%. Durante este período de transição, a descida dos limites do rácio da dívida pública calcula-se com base no ajustamento estrutural linear mínimo (MLSA), sendo que a fórmula de cálculo inclui diversas variáveis que podem ser sujeitas a revisão, as quais estão relacionadas com o saldo orçamental, medidas temporárias e/ou não

recorrentes, componente cíclica, crescimento económico, ajustamento ao *stock* de dívida pública, entre outros fatores. Tendo como pressupostos os dados do INE divulgados em setembro de 2018 relativos ao défice orçamental e à dívida pública para 2016-2017, as previsões da POE/2019 para o crescimento económico e saldo orçamental, bem como o saldo estrutural, medidas temporárias e/ou não recorrentes consideradas pela UTAO e componente cíclica, pode-se recalculer o limite da dívida de acordo com o MLSA é superior ao rácio de dívida pública previsto na POE/2019 (Gráfico 16), o que implica a concordância com a regra de redução da dívida pública contida na vertente preventiva do PEC.

Gráfico 16 – Evolução da dívida pública
(em percentagem do PIB)



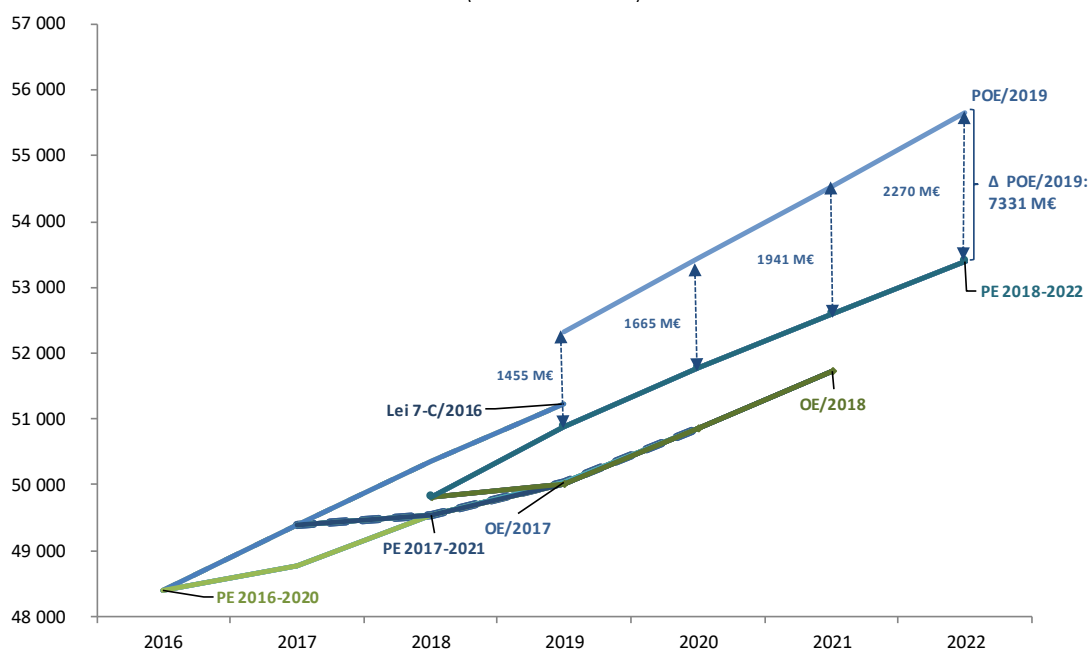
Fontes: Ministério das Finanças, INE, AMECO e cálculos da UTAO. | Notas: O ajustamento estrutural linear mínimo (MLSA) foi recalculado tendo por base a informação estatística e as previsões mais recentes implícitas à POE/2019.

7.4. Aferição do cumprimento dos tetos de despesa no QPPO

118 O QPPO apresentado na POE/2019 para o período 2019-2022 constitui a maior revisão em alta dos limites da despesa financiada por receitas gerais apresentada pelo XXIº Governo (Gráfico 17). Tomando como referência o PE/2018-22, a proposta de QPPO 2019-22 formalizada na POE/2019, representa uma revisão em alta para todos os anos, com um valor nominal crescente ao longo do horizonte temporal, traduzindo-se num impacto total de 7331 M€ (Gráfico 18).

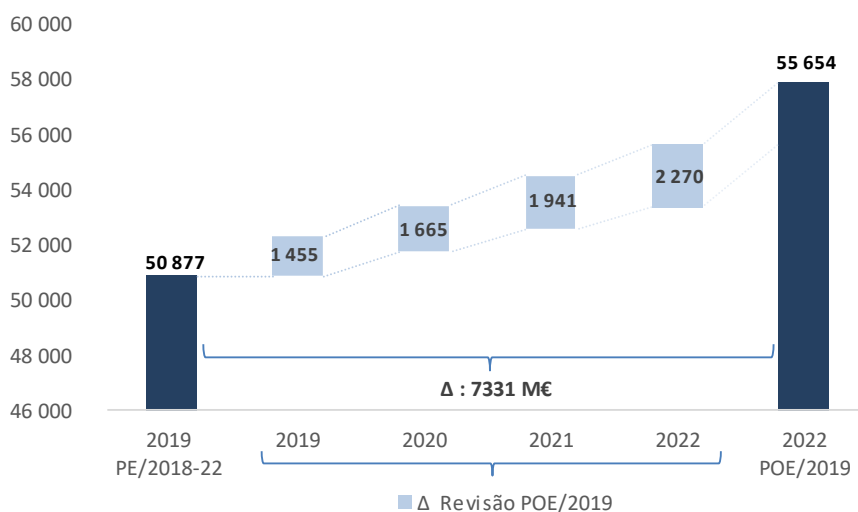
119 Mais uma vez a prática confirma a inutilidade da regra QPPO enquanto instrumento disciplinador das programações orçamentais anuais. O Gráfico 17 exprime esta evidência de modo esmagador. Porém, do ponto de vista legal, não se poderá dizer que a adoção da POE/2019 irá violar a lei porque a própria Proposta de Lei do OE inclui um artigo (o n.º 279) para alterar em conformidade os tetos de despesas. Tal como nos semestres anteriores.

Gráfico 17 – Evolução dos limites do QPPO no período de 2016 a 2022
(milhões de euros)



Fontes: Ministério das Finanças [QPPO/2016-19 (Lei n.º 7-C/2016); QPPO/2016-20 (PE/2016-20); QPPO/2017-20 (LOE/2017); QPPO/2017-21 (PE/2017-21); QPPO/2018-21 (LOE/2018); QPPO/2018-22 (PE/2018-22); QPPO/2019-22 (POE/2019)] e cálculos da UTAO.

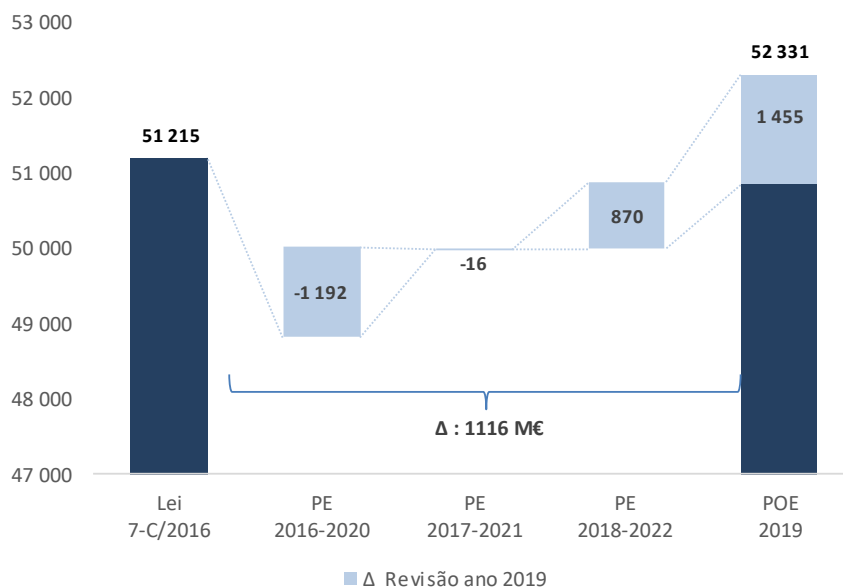
Gráfico 18 – Evolução da despesa QPPO PE/2018-22 vs POE/2019
(milhões de euros)



Fontes: Ministério das Finanças [QPPO/2016-19 (Lei n.º 7-C/2016); QPPO/2016-20 (PE/2016-20); QPPO/2017-20 (LOE/2017); QPPO/2017-21 (PE/2017-21); QPPO/2018-21 (LOE/2018); QPPO/2018-22 (PE/2018-22); QPPO/2019-22 (POE/2019)] e cálculos da UTAO.

120 A POE/2019 fixa os limites da despesa financiada por receitas gerais em 52 331 M€, o que representa uma revisão nominal de 1455 M€ e um agravamento de 2,9% face ao definido no PE/2018-22, em abril último. Os limites de despesa para o ano de 2019 sofreram sucessivas atualizações ao longo do horizonte de governação (verificando-se que as revisões em baixa foram efetuadas quando este exercício se situava no extremo mais afastado do horizonte de previsão, sendo progressivamente revistas em alta desde então. Esta proposta de Orçamento do Estado, fixa os limites da despesa em 52 331 M€, o que constitui uma revisão nominal de 1455 M€ e um agravamento de 2,9% face ao previsto em abril último (Gráfico 19).

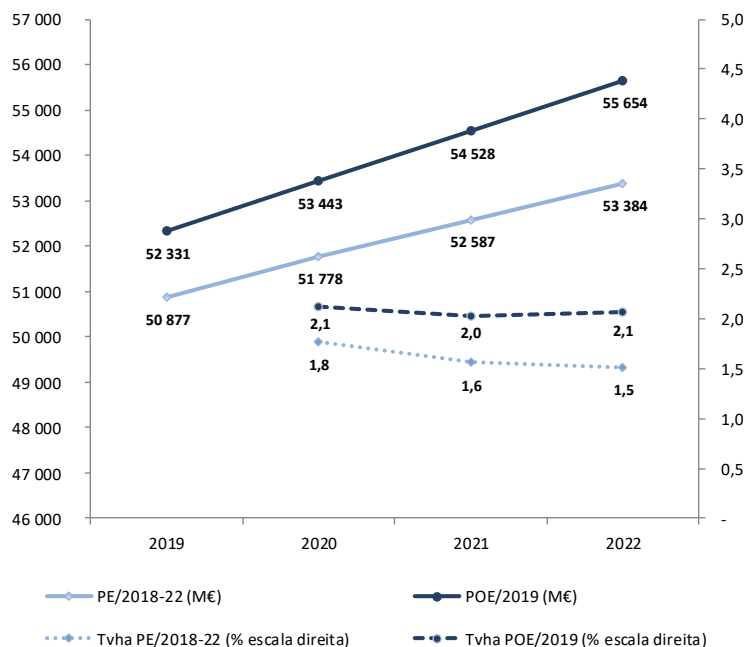
Gráfico 19 – Revisão dos limites de despesa para o ano de 2019
(milhões de euros)



Fontes: Ministério das Finanças [QPPO/2016-19 (Lei n.º 7-C/2016); QPPO/2016-20 (PE/2016-20); QPPO/2017-21 (PE/2017-21); QPPO/2018-22 (PE/2018-22); QPPO/2019-22 (POE/2019)] e cálculos da UTAO.

121 A revisão do limite da despesa para 2019 representa um agravamento de cerca de 0,7 p.p. do PIB, representando agora 25% do PIB nominal previsto para 2019 (Gráfico 22). O QPPO agora apresentado prevê uma taxa média de crescimento nominal da despesa de 2,07% ao longo do período, que compara com 1,62% previsto no PE/2018-22 (Gráfico 20).

Gráfico 20 – QPPO: despesa efetiva da administração central financiada por receitas gerais
(em milhões de euros e percentagem)



Fontes: Ministério das Finanças [QPPO/2018-22 (PE/2018-22); QPPO/2019-22 (POE/2019)] e cálculos da UTAO.

Gráfico 21 – QPPO/2019-22: despesa efetiva da administração central financiada por receitas gerais
(em milhões de euros e percentagem)

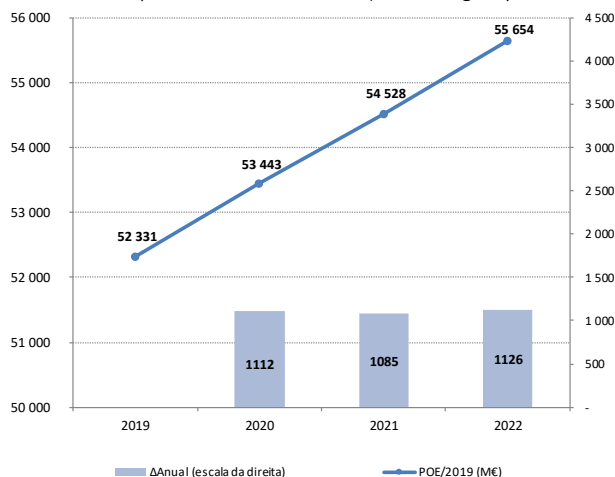
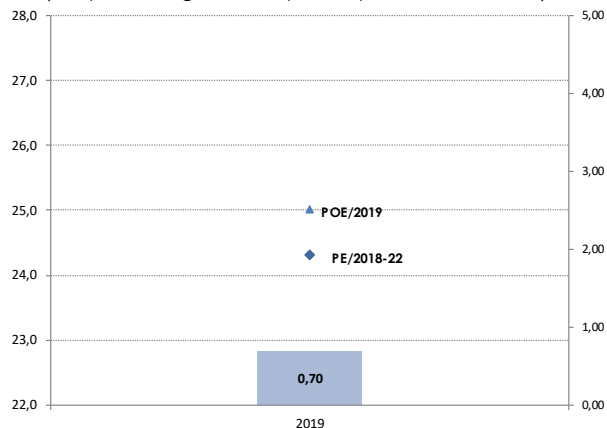


Gráfico 22 – QPPO/2018-22: despesa efetiva da administração central financiada por receitas gerais
(em percentagem e em pontos percentuais do PIB)



Fontes: Ministério das Finanças [QPPO/2019-22 (POE/2019)] e cálculos da UTAO.

122 O reforço de 1455 M€ do QPPO foi distribuído por todas as áreas programáticas, com especial ênfase na área social e na económica. O acréscimo nominal de 1455 M€ na despesa distribui-se pela área programática social (796 M€; 55%), pela área económica (489 M€; 34%), pela área da soberania (165 M€; 11%) e pela área da segurança (5 M€). Nos programas, destaca-se o reforço do programa de Finanças e Administração Pública (512 M€), da Saúde (360 M€), do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (272 M€) e do Ensino e Administração Escolar (131 M€).

123 O limite de despesa estabelecido no QPPO parece estar em consonância com o objetivo do défice de 0,2% subjacente ao saldo em contabilidade nacional. Analisou-se a compatibilidade entre os objetivos do défice em contabilidade nacional (-0,2%) e o limite de despesa previsto no QPPO, através de um exercício de passagem do saldo em contabilidade nacional para as Administrações Públicas (-385 M€) ao saldo em contabilidade pública para a Administração Central (-4525 M€), detalhado na Tabela 17, verificando-se a existência de 590 M€, correspondentes a poupanças que se estimam obter, não esclarecidos no Relatório do Ministério das Finanças que acompanha a POE/2019 (Anexo 1). Não obstante, considerando o nível de despesa efetiva de 69 362 M€ implícito no saldo da Administração Central em contabilidade pública e o limite de 52 331 M€ fixado no QPPO, a receita própria cobrada neste ano deverá ascender a 17 031 M€, estando previsto na POE/2019 uma cobrança de 20 884 M€.

Tabela 17 – Exercício de verificação da compatibilidade dos limites de despesa do QPPO com os objetivos de contabilidade nacional
(em milhões de euros)

Saldo das Administrações Públicas em Contabilidade Nacional	(1)	-385
Ajustamentos passagem à Contabilidade Pública	(2)	-1 218
Diferença entre a estimativa de contabilidade pública subjacente ao saldo em contabilidade nacional e o saldo da Conta das Administrações Públicas em contabilidade pública no Relatório da POE/2019	(3)	-590
Saldo das Administrações Públicas em Contabilidade Pública	(4)=(1)+(2)+(3)	-2 193
Saldo das Administrações Regional e Local (Contabilidade Pública)	(5)	667
Saldo da Segurança Social (Contabilidade Pública)	(6)	1 665
Saldo da Administração Central (Contabilidade Pública)	(7)=(4)-(5)-(6)	-4 525
Receita efetiva (Contabilidade Pública)	(8)	64 837
Valor despesa efetiva da Administração Central	(9)=(7)+(8)	69 362
QPPO - Limite despesa AdC financiada receitas gerais	(10)	52 331
Necessidades de receitas próprias	(11)=(9)-(10)	17 031
Despesa efetiva financiada por receitas próprias (apresentadas na POE/2019)	(12)	20 884

Fontes: Ministério das Finanças [QPPO/2019-22 (POE/2019)], fontes aplicacionais da DGO e cálculos da UTAO.

124 A metodologia subjacente à elaboração do QPPO continua a privilegiar a classificação contabilística em detrimento da análise económica. Acresce a desconformidade de critérios contabilísticos, que permite a transformação de receitas gerais em receitas próprias, levando à subavaliação da despesa consolidada financiada por receitas gerais da Administração Central. O limite da despesa no QPPO é definido considerando apenas a despesa financiada por receitas gerais do subsector Estado (serviços integrados), o que constitui uma simplificação metodológica que não permite

apurar a natureza da despesa final realizada pelos serviços e fundos autónomos (SFA). Adicionalmente, a despesa consolidada da Administração Central (Estado e SFA) encontra-se subestimada, por existir uma desconformidade contabilística que permite a transformação das receitas de transferências com origem em receitas gerais em receita própria. Em 2019, no programa P013 Saúde (Tabela 18) o limite de despesa é de 9058 M€, correspondendo uma parte importante deste montante à transferência para o SNS (9014 M€). A avaliação da despesa apenas do ponto de vista do subsector Estado (Tabela 18, coluna (2)) não permite determinar a natureza da despesa final realizada pelos SFA recetores da transferência (Tabela 18, coluna (3)). A despesa consolidada do programa por natureza será aferida por soma dos dois subsectores (Tabela 18, coluna (4)). No entanto, a desconformidade de classificação de receitas contabilísticas que permite a transformação de receitas gerais em receitas próprias ascende a 2621 M€ (Tabela 18, coluna (5)), encontrando-se a despesa consolidada do programa da Saúde subavaliada neste montante.

Tabela 18 – Desagregação da despesa do P013-Saúde definida no POE/2019
(em milhões de euros)

	QPPO Despesa efetiva do subsector Estado financiada por receitas gerais	Transferências dos serviços integrados com destino à administração central	Despesa efetiva dos SFA da Saúde, excluindo transferências para a administração central	Despesa efetiva consolidada de transferências da administração central, financiada por receitas gerais	Diferença entre as transferências dos serviços integrados e a despesa dos SFA da Saúde, excluindo transferências para a administração central
	(1)	(2)	(3)	(4)=(1)-(2)+(3)	(5)=(2)-(3)
Despesas com o pessoal	18		988	1 005	
Aquisição de bens e serviços	6		5 331	5 336	
Juros e outros encargos	0		0	0	
Transferências correntes	9 029	9 029	2	2	
Outras despesas correntes	0		76	77	
Investimento	1		15	16	
Transferências de capital	5	5	1	1	
Total	9 058	9 034	6 413	6 437	2 621
<i>Por memória:</i>					
Transferência para SNS inscrita POE/2019	9 014				

Fontes: QPPO (POE/2019), sistemas aplicacionais da DGO e cálculos da UTAO.

8. Comparação da POE/2019 com as recomendações do Semestre Europeu

125 Neste capítulo a UTAO propõe-se analisar a forma como o Semestre Europeu se reflete na Proposta de Orçamento de 2019. Na Secção 8.1, a UTAO pretende refletir sobre a forma como a POE/2019 acolhe as recomendações específicas por país resultantes do Semestre de Primavera; na Secção 8.2, sobre como foi avaliado o projeto de plano orçamental submetido pelo Governo Português a 15 de outubro.

8.1. Coordenação de políticas orçamentais no âmbito do semestre europeu na POE/2019

126 O Conselho Europeu, sob recomendação da Comissão, dirigiu a Portugal três recomendações de política, sintetizadas na Tabela 5 do capítulo 5.1. Apenas a primeira recomendação é respeitante a política orçamental e alvo de análise neste documento.

Tabela 19 – Recomendações do Semestre Europeu de 2018 vs POE/2019

Recomendação n.º 1	POE/2019
Assegurar que em 2019 a taxa de crescimento nominal da despesa pública primária líquida não excede 0,7%, o que corresponde a um ajustamento estrutural anual de 0,6% do PIB.	A POE/2019 não cumpre com o ajustamento estrutural que corresponde a variação mínima de 0,6% do PIB, tal como analisado no (capítulo 7.2) e não existem dados para a aferição do cumprimento da regra da despesa primária líquida.
Reforçar o controlo das despesas, a relação custo-eficácia e o rigor da orçamentação, em especial no sector da saúde e reduzir os pagamentos em atraso nos hospitais.	- Melhoria de eficiência no SNS (compras centralizadas, centralização do orçamento ACSS-SNS).

	<ul style="list-style-type: none"> - Criação de Centros de Responsabilidade Integrada para melhorar os modelos de gestão hospitalar. - Revisão de despesa nos hospitais ascende a 83,7 M€. - Implementação de injeção de capital nas entidades do SNS e monitorização financeira do sector pela Estrutura de Missão para a Sustentabilidade do Programa Orçamental da Saúde. - Acompanhamento das PPP da Saúde pela ARS
Utilizar receitas extraordinárias para acelerar a redução do nível da dívida pública.	Não existe registo de receitas extraordinárias neste projeto de orçamento.
Aumentar a sustentabilidade financeira das empresas públicas, através do aumento do seu rendimento líquido global e da redução da sua dívida.	<ul style="list-style-type: none"> - Reforçar a análise dos planos de investimento das empresas públicas. - Prosseguir a reavaliação das necessidades de pessoal e das empresas públicas, visando melhorar a eficiência na utilização de recursos humanos. - Melhorar a estrutura de capital das empresas públicas, especialmente as que apresentam resultados operacionais positivos, mas níveis de endividamento historicamente altos - Prosseguir com a liquidação de empresas públicas que não sejam economicamente viáveis.

Fonte: Projeto de Plano Orçamental de 2019.

8.2. Avaliação do Projeto de Plano Orçamental de 2019 e cumprimento das regras da vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento

127 Na sequência da submissão dos Projetos de Plano Orçamental (PPO) pelos EM, a Comissão Europeia (CE) procede a uma avaliação do cumprimento das regras do PEC. Até ao dia 15 de outubro, os EM da área do euro submeteram à CE os respetivos PPO/2019. Estes documentos apresentam, de forma sintética, as medidas que o governo de cada EM propôs ao respetivo parlamento nacional, assim como as projeções macroeconómicas e orçamentais para o ano seguinte (capítulo 5). A CE procede, então, à análise destes documentos a fim de verificar a sua conformidade com as disposições do PEC e com as recomendações orçamentais específicas por país emitidas no âmbito do Semestre Europeu.

128 Até 30 de novembro, a CE emite uma opinião sobre cada PPO, exceto se detetar risco de desvio significativo de incumprimento do PEC. Neste caso, a CE deve consultar o EM dentro do prazo de uma semana após a receção do PPO e adota posteriormente uma opinião dentro de duas semanas após o a receção do PPO (Capítulo 5). De acordo com o Código de Conduta do *Two Pack*, se, em resultado da consulta realizada junto do EM, este decidir alterar a POE, em particular através de medidas adicionais de política de modo a evitar a emissão de uma opinião negativa pela CE, as alterações ao PPO devem ser anunciadas publicamente e desejavelmente incluídas num PPO atualizado antes do final do prazo de duas semanas que baliza a adoção da opinião da CE a solicitar um novo PPO.

129 Após a submissão do PPO/2019, em 16 de outubro, a CE dirigiu uma carta às autoridades portuguesas a solicitar esclarecimentos sobre o esforço orçamental planeado para 2019 e sobre o cumprimento das disposições do braço preventivo do PEC. Nessa carta, enviada a 19 de outubro, a CE identifica um risco de desvio significativo para Portugal em termos do ajustamento estrutural face ao exigido, nomeadamente:

- (i) um crescimento nominal da despesa primária líquida de 3,4%, que excede o aumento máximo recomendado de 0,7%;
- (ii) uma variação do saldo estrutural recalculada pela CE para 0,2% em 2019, abaixo do esforço orçamental de 0,6% exigido pelo Conselho;

e conclui existir um risco de desvio significativo no ajustamento orçamental em 2019, e em 2018 e 2019 quando avaliados em conjunto. Estes resultados são idênticos aos apurados pela UTAO com base na variação do saldo estrutural (vide Ponto 7.2.1.2), não tendo sido possível, como anteriormente referido, calcular a regra da despesa primária líquida por falta de informação.

Na carta enviada, a CE solicita uma resposta por parte de Portugal até 22 de outubro, de modo a poder tomar em consideração os esclarecimentos prestados na opinião formal a emitir pela CE (até 30 de

outubro, se for considerada a data de receção do PPO pela CE, ou até 29 de outubro, se for considerado o prazo limite de 15 de outubro para envio dos PPO à CE).

9. Complementos da análise em Contabilidade Nacional

130 Neste capítulo procede-se à análise da orientação da política orçamental e da evolução da carga fiscal, elementos que complementam a análise dos capítulos anteriores em contas nacionais, e que, por exiguidade de tempo, não foi possível incluir na Apreciação Preliminar da Proposta de Orçamento do Estado para 2019, que a UTAO publicou a 22 de outubro no relatório com o n.º 32.

9.1. Orientação da política orçamental

131 Nesta secção, avalia-se a orientação da política orçamental proposta na POE/2019 a partir da variação do saldo primário estrutural. A orientação da política orçamental pretende aferir o efeito das medidas discricionárias de política sobre o saldo orçamental. Esse efeito é habitualmente medido pela variação do saldo primário estrutural. Este indicador corresponde ao saldo orçamental das administrações públicas em contas nacionais, expurgado do efeito do ciclo económico, subtraindo os efeitos não duradouros sobre o saldo orçamental (decorrentes de medidas temporárias e/ou não recorrentes) e ainda excluindo as despesas com juros (porque a evolução destas tende a refletir a acumulação de dívida em períodos anteriores e a alteração nas condições de mercado, não sendo nenhuma destas situações diretamente atribuível a decisões de política no presente de uma pequena economia aberta). A orientação da política orçamental entende-se como *expansionista* quando o efeito das medidas discricionárias de política conduz a uma deterioração (redução) do saldo primário estrutural, e como *restritiva* quando o efeito das medidas produz uma melhoria (aumento) do saldo primário estrutural.

132 As disposições do PEC preconizam a adoção de políticas orçamentais contracíclicas pelos EM a fim de poderem criar espaço para o funcionamento de estabilizadores em períodos baixos do ciclo sem colocar em causa o cumprimento do limite inferior para o saldo orçamental. A política orçamental diz-se *contracíclica*, quando o seu efeito contribui para reduzir a amplitude do ciclo económico. Será então contracíclica se tiver uma postura restritiva em fases altas do ciclo económico e uma postura expansionista na fase baixa do ciclo económico. Pelo contrário, a política orçamental é entendida como *pró-cíclica* quando o efeito da política orçamental amplifica o efeito do ciclo económico, quer através de uma política orçamental restritiva num contexto de uma fase baixa do ciclo económico, quer através de uma política orçamental expansionista numa fase alta do ciclo económico.

133 Já desde a célebre classificação atribuída a Richard Musgrave das funções económicas de um orçamento público²⁴ que o pensamento económico é consensual quanto à necessidade de a função orçamental de estabilização ser contracíclica. Esta função visa suavizar as flutuações do ciclo económico, que são uma característica intrínseca à evolução da atividade económica ao longo do tempo. De uma maneira geral, os agentes económicos são avessos ao risco de perdas na atividade económica (salários, lucros, etc.), o que significa que estão dispostos a pagar nas conjunturas boas um prémio, sob a forma de impostos acrescidos ou menor despesa, para receberem do Estado nas conjunturas más uma indemnização, sob a forma de alívio fiscal ou maior despesa pública. Desta forma, conseguem alisar as flutuações. Por esta razão, o exercício de estabilização da economia pressupõe amealhar recursos nas fases altas do ciclo para os poder utilizar nas fases baixas, daqui decorrendo a prescrição normativa de a política orçamental ser desenhada para poder ser sempre contracíclica. A inexistência deste cuidado coloca em risco a capacidade futura de o Estado poder oferecer o seguro contra o risco de más conjunturas, pois essa capacidade ficará dependente da disponibilidade de terceiros para financiar a dívida que teria de ser criada para substituir os recursos que não foram amealhados pelo Estado nas fases altas do ciclo. *Ceteris paribus*, quanto maior for o nível de endividamento em relação à dimensão da economia, mais vulnerável e menos eficaz é a função orçamental de estabilização. Esta é parte da racionalidade económica da exigência do PEC quanto a um saldo não inferior a -3% do PIB e de uma dívida pública não superior a 60% do PIB. A outra parte da racionalidade decorre de os Estados-Membros partilharem a mesma área monetária. O comportamento aventureiro de um país gera externalidades negativas para os parceiros a nível das taxas de juro, em geral tanto mais significativas quanto maior for a economia do Estado aventureiro e a

²⁴ Musgrave, Richard (1959), *The Theory of Public Finance*, Nova Iorque: McGraw-Hill.

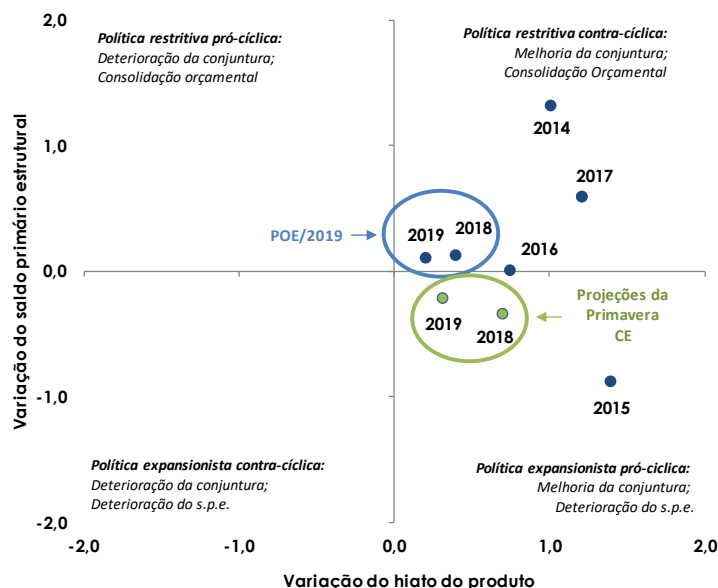
dimensão do seu desequilíbrio orçamental. A existência de regras credíveis de disciplina orçamental visa minimizar o incentivo a *moral hazard* (risco moral) por parte de qualquer Estado.

134 Na avaliação que se segue, procede-se na primeira subsecção à avaliação da orientação da política orçamental projetada na POE/2019, estabelecendo uma comparação com as Projeções da Primavera da CE até 2019, publicadas em maio de 2018.²⁵ Na segunda subsecção, procede-se à reavaliação da orientação da política orçamental subjacente à POE/2019 incorporando de forma sequencial as Reservas identificadas pela UTAO e detalhadas nas Secções A) e B) do Anexo 1.

9.1.1. Orientação da política orçamental prevista na POE/2019

135 As Projeções da Primavera da CE apontavam, na ausência de novas medidas face ao PE/2018-22, para uma política orçamental expansionista e pró-cíclica em 2018 e 2019 e, portanto, contrária à recomendação referida nos parágrafos anteriores. Apesar de solicitada pela UTAO, não foi possível obter junto do MF informação sobre o saldo orçamental estrutural e a despesa com juros no cenário de políticas invariantes subjacente à POE/2019. Tendo em conta esta limitação, para efeitos da análise apresentada nesta secção, consideram-se as Projeções da Primavera da CE, de maio de 2018, como o cenário de políticas invariantes. Aquelas projeções incluem já o efeito das medidas anunciadas por altura do PE/2018-22, em abril de 2018, embora com uma avaliação distinta quanto a algumas dessas medidas face à considerada nas projeções do PE/2018-22. De acordo com as Projeções da Primavera, a CE projeta uma orientação expansionista da política orçamental em Portugal em 2018 e em 2019 (pontos dentro do círculo verde), no contexto de uma fase alta do ciclo económico, medida pela variação do hiato do produto, o que configura uma política orçamental pró-cíclica (Gráfico 23). O painel superior da Tabela 36, p. 92, mostra como são construídas as coordenadas destes pontos e dos demais que estão representados no Gráfico 23.

Gráfico 23 – Orientação da política orçamental: POE/2019 versus Projeções da Primavera da Comissão Europeia
(em p.p. do PIB potencial)



Fontes: CE, POE/2019 e cálculos da UTAO. | Notas: O hiato do produto é a diferença entre o PIB observado e o PIB potencial expressa em percentagem deste último. Os valores subjacentes aos pontos apresentados no gráfico encontram-se na Tabela 36 do Anexo 2.

136 De acordo com as projeções constantes da POE/2019, a política orçamental deverá assumir uma natureza contracíclica em 2018 e em 2019, à qual subjaz uma orientação de política orçamental restritiva na avaliação do MF e qualitativamente oposta à projetada pela CE. Com efeito, a POE/2019 aponta para uma política orçamental restritiva, que se traduz numa melhoria do saldo primário estrutural em 0,1 p.p. do PIB potencial em 2018 e novamente em 2019, num contexto em que o hiato do produto da economia portuguesa deverá ser positivo, o que confere à política orçamental projetada pelo MF uma natureza contracíclica (Gráfico 23). Para uma orientação da política orçamental projetada pelo MF (ver círculo azul no gráfico) qualitativamente oposta à que decorre das Projeções da Primavera da

²⁵ Desde 2015, a Comissão Europeia publica três vezes por ano a sua coleção de Previsões Económicas, num calendário alinhado com as necessidades do semestre Europeu. A edição da Primavera de 2018 foi divulgada em 3 de maio último e está disponível em https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-performance-and-forecasts/economic-forecasts/spring-2018-economic-forecast-expansion-continue-amid-new-risks_en#economic-forecast-documents.

CE, contribuem certamente as novas medidas de políticas discricionárias que estarão inerentes à POE/2019, não disponíveis nem aprovadas à data das Projeções da Primavera, mas também julgamentos distintos quanto às próprias medidas discricionárias já previstas por ocasião do PE/2018-22 de abril e quanto ao apuramento do saldo estrutural.

9.1.2. Aferição da orientação da política orçamental incorporando as reservas da UTAO

137 A aferição da orientação da política orçamental, sendo baseada no saldo primário estrutural, é naturalmente sensível à classificação das medidas temporárias e/ou não recorrentes e ao saldo em contas nacionais considerado.

138 Esta subsecção recalcula a orientação da política orçamental subjacente à POE/2019 realizada no Subsecção 9.1.1, assumindo agora as reservas da UTAO sequencialmente quanto às medidas temporárias e/ou não recorrentes e ao saldo orçamental. Recorde-se que estas reservas estão detalhadas nas Secções A) e B) do Anexo 1. Para efeitos de análise do impacto de cada reserva, elas irão ser consideradas sucessivamente, iniciando com a reserva relativa à classificação das medidas com efeitos transitórios sobre as contas públicas (reserva A).

139 A partir da classificação das medidas temporárias e/ou não recorrentes realizada pela UTAO, obtém-se um valor diferente para a variação do saldo primário estrutural, o que altera a classificação da política orçamental projetada para 2018 para expansionista e pró-cíclica. Com base nos argumentos expostos na Secção A) do Anexo 1, a UTAO apura um valor diferente para o conjunto destas medidas nos anos de 2017, 2018 e 2019. Recalculando o saldo primário estrutural da POE/2019 com base na classificação das medidas realizada pela UTAO, a orientação da política orçamental em 2018 passa a ser expansionista, como se verifica pela redução do saldo primário estrutural (painel central da Tabela 36 e Gráfico 24), ao invés de contracionista, passando nesse ano a assumir uma natureza pró-cíclica. Quanto a 2019, a classificação da política orçamental não muda com a incorporação da Reserva A: permanece restritiva e contracíclica.

140 Quando se consideram procedentes as reservas A e B levantadas pela UTAO, a orientação da política orçamental passa a revelar uma orientação expansionista, tanto em 2018 como em 2019, e a assumir uma natureza pró-cíclica em ambos os anos. Neste caso, face ao cenário que incorpora a reserva A relativa às medidas temporárias e/ou não recorrentes, a alteração concentra-se apenas em 2019 (Gráfico 25 versus Gráfico 24; detalhes na comparação entre os painéis central e inferior da Tabela 36). Partindo de um saldo orçamental mais baixo em 2019 para o apuramento do saldo primário estrutural, a variação deste indicador face a 2018 passa a ser negativa. Deste modo, se consideradas procedentes as reservas A e B, a orientação da política orçamental passa a ser expansionista em 2018 e em 2019, como se verifica pela redução do saldo primário estrutural. Tendo em conta o aumento do hiato do produto projetado na POE/2019, a política orçamental contribui para amplificar o efeito do ciclo económico, tanto em 2018 como em 2019, assumindo-se, pois, como pró-cíclica (círculo verde no Gráfico 25), contrariamente ao projetado na POE/2019 (círculo azul no mesmo gráfico).

Gráfico 24 – Orientação da política orçamental prevista na POE/2019, recalculada com a Reserva A da UTAO
(em p.p. do PIB potencial)

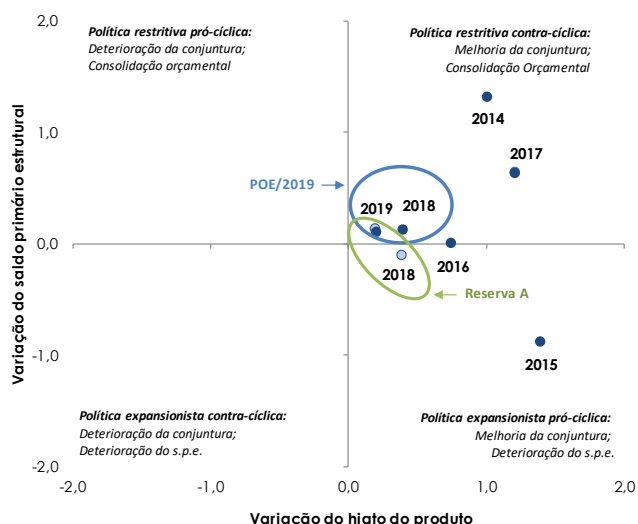
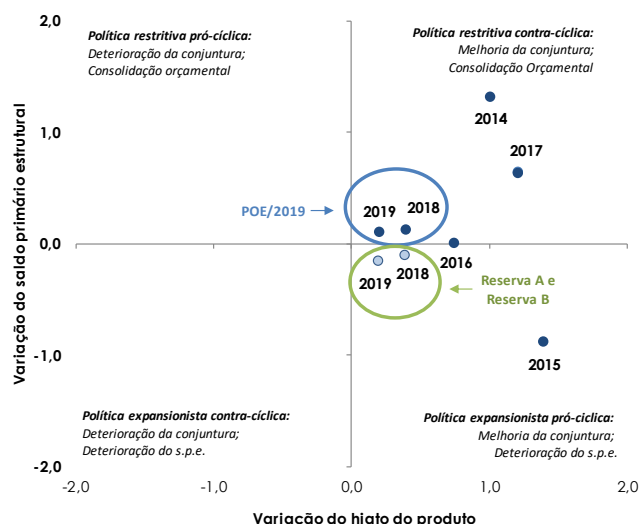


Gráfico 25 – Orientação da política orçamental prevista na POE/2019, recalculada com as Reservas A e B da UTAO
(em p.p. do PIB potencial)



Fontes: CE, POE/2019 e cálculos da UTAO. | Notas: s.p.e. designa saldo primário estrutural. As coordenadas dos pontos representados nos gráficos estão na Tabela 36 do Anexo 2, p. 92.

9.2. Evolução da carga fiscal prevista na POE/2019

141 Esta secção procede à análise da carga fiscal prevista na POE/2019 para 2019, contextualizando a evolução projetada para este indicador num período mais alongado, que se inicia em 2009. A análise que se segue considera, para 2018 e 2019, os valores da carga fiscal subjacente às projeções orçamentais da POE/2019, os quais são explicitamente identificados no Projeto de Plano Orçamental de 2019 enviado à CE.²⁶ Para anos anteriores, até 2017, são utilizados os valores apurados pelo INE, conforme a última divulgação das Contas Nacionais por Sector Institucional, no final de setembro de 2018, a qual incluiu revisões relativamente aos resultados orçamentais de 2016 e 2017, no âmbito do calendário regular de revisão das estatísticas de contas nacionais. Por esse motivo, os valores que constam da análise que se segue diferem ligeiramente dos que constam do destaque do INE, de 14 de maio de 2018, sobre a carga fiscal.²⁷

142 A carga fiscal é uma medida sintética que procura medir, para o conjunto da economia, os impostos e as contribuições sociais pagos pelos agentes económicos por unidade de valor acrescentado criado nessa economia. No numerador desta medida encontram-se os i) impostos diretos, que correspondem aos impostos correntes sobre o rendimento e o património adicionados dos impostos de capital,²⁸ ii) os impostos indiretos, os quais compreendem os impostos sobre a produção e a importação cobrados em Portugal e que são receita das Administrações Públicas e das instituições da UE,²⁹ e iii) as contribuições sociais efetivas. Estas últimas correspondem aos montantes pagos pelos empregadores e pelas famílias para regimes contributivos de seguro social.³⁰ O denominador corresponde ao PIB nominal a preços correntes. O conceito de carga fiscal assim medido corresponde a uma medida sintética, que considera valores agregados para o conjunto da economia, não necessariamente representativa da incidência da carga fiscal a nível individual dos contribuintes, a qual tem necessariamente uma grande variância.

143 A evolução da carga fiscal ao longo do tempo resulta da conjugação de um conjunto de fatores de ordem diversa. A evolução deste indicador depende, desde logo, do nível de atividade económica, cuja evolução se reflete simultaneamente no numerador, em receita de impostos como o IRS, o IRC ou o IVA, e no denominador, que mede, em sentido lato, o valor acrescentado gerado na economia. Não só a evolução da atividade económica, como também a própria composição do crescimento da atividade pode influenciar a trajetória da carga fiscal medida em percentagem do PIB. É o que sucede, por exemplo, em momentos de crescimento caracterizados por maior criação de emprego, como o atual, que tendem a refletir-se num aumento da receita com contribuições sociais efetivas face ao PIB e em momentos de forte expansão do turismo, que produzem acréscimos ao nível dos impostos indiretos. Para além destes aspetos, a evolução da carga fiscal reflete necessariamente alterações ao nível da parametrização das regras fiscais. Incluem-se neste conjunto de determinantes da carga fiscal, alterações de taxas de imposto, modificações na delimitação da matéria coletável e do regime de isenções e benefícios fiscais, assim como revisões da calendarização dos momentos de declaração, liquidação e reembolso dos impostos, passíveis de gerar desfazamentos intertemporais na receita fiscal e contributiva, ou situações de criação ou extinção de impostos. Aos fatores já identificados acresce ainda o efeito de medidas fiscais de natureza temporária e/ou não recorrente, que podem gerar um montante adicional de receita fiscal e contributiva dissociada do valor acrescentado gerado no ano em causa. Inserem-se nesta última categoria de fatores explicativos programas como o RERT (*Programa de Repatriamento de Capitais*), em 2010 e 2012, o RERD (*Regime Excepcional de Regularização de Dívidas Fiscais e à Segurança Social*), em 2013, e, mais recentemente, o PERES (*Programa Especial de Redução de Endividamento ao Estado*), em 2016. Os anos com medidas fiscais geradoras de efeitos transitórios estão destacados nas colunas com sombreado azul claro no Gráfico 26.

²⁶ Ver Tabela 10, p. 9, em *Projeto de Plano Orçamental: 2019*, Lisboa: Ministério das Finanças. Consultado em 21/10/2018, disponível em https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/2019_dbp_pt_pt.pdf.

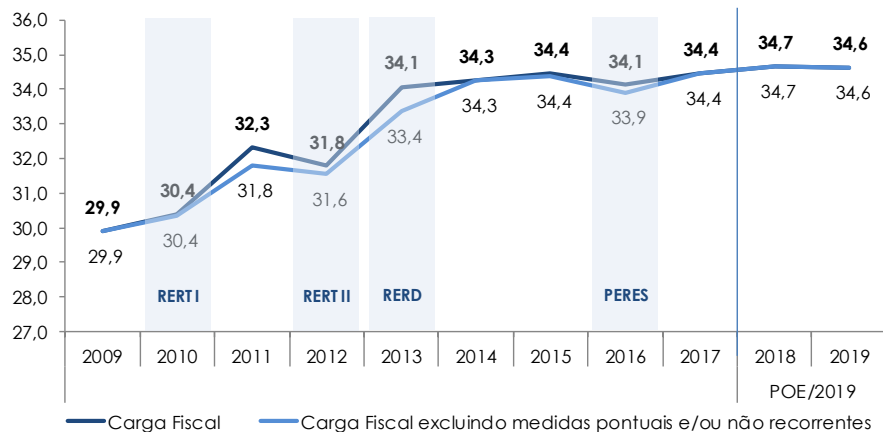
²⁷ Instituto Nacional de Estatística, *Estatísticas das Receitas Fiscais 1995-2017*, de 14 de maio de 2018.

²⁸ Na classificação económica da receita das Administrações Públicas, os impostos sobre rendimento e património são impostos diretos de natureza corrente, enquanto os impostos de capital se encontram incluídos na receita de capital das Administrações Públicas.

²⁹ Os impostos indiretos cobrados em Portugal que são receita das instituições da UE não somam para a receita total das Administrações Públicas. Nas contas nacionais por sector institucional, estes impostos são registados como receita do sector institucional designado Resto do Mundo e ascendem a cerca de 0,1% do PIB.

³⁰ Habitualmente, não se incluem na medição de carga fiscal as contribuições sociais imputadas de empregadores, as quais correspondem às contribuições pagas pelas entidades empregadoras para regimes não contributivos de seguro social, majoradas por uma componente estimada pela autoridade estatística, de modo a assegurar o equilíbrio atuarial do sistema. Por compreender esta componente estimada, não observável e não diretamente relacionada com o montante pago, as contribuições sociais imputadas dos empregadores não são tidas em conta no cálculo da carga fiscal.

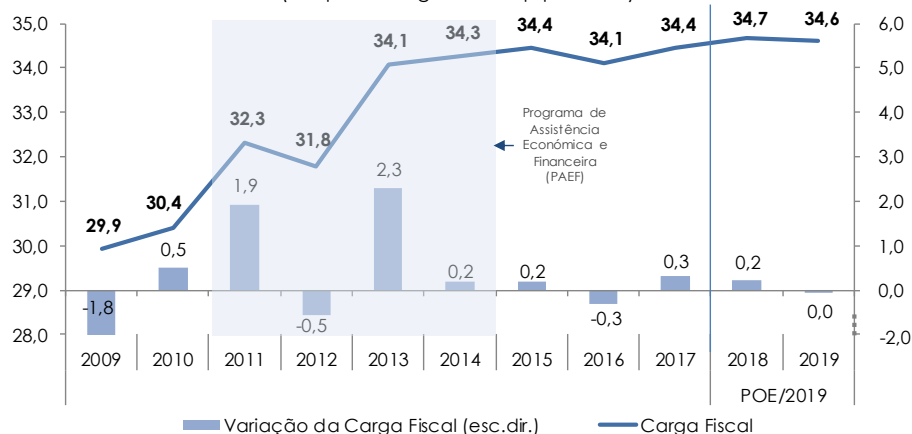
Gráfico 26 – Evolução da carga fiscal e da carga fiscal excluindo o efeito de medidas temporárias e/ou não recorrentes
(em percentagem do PIB)



Fontes: INE, POE/2019 e cálculos da UTAO.

144 Na última década, a carga fiscal teve um aumento expressivo em Portugal, concentrado maioritariamente no período do Programa de Assistência Económica e Financeira, tendo desde então permanecido em níveis elevados numa perspetiva histórica. Desde 2009, ano em que a carga fiscal se situava ainda abaixo de 30% do PIB, verificou-se um acréscimo substancial neste indicador (Gráfico 27). Em 2019, a carga fiscal deverá situar-se 4,7 p.p. do PIB acima do nível registado em 2009, cifrando-se em 34,6% do PIB, um nível muito próximo da carga fiscal máxima dos últimos dez anos, a qual, de acordo com as projeções apresentadas na POE/2019 e no Projeto de Plano Orçamental de 2019, deverá ser atingida em 2018. O aumento verificado na última década concentrou-se maioritariamente na vigência do Programa de Assistência Económica e Financeira a Portugal (PAEF), entre 2011-2014, período em que a carga fiscal sobre a economia portuguesa aumentou 3,9 p.p. do PIB, destacando-se os aumentos verificados nos anos 2011 e 2013. Desde então, a carga fiscal tem permanecido em Portugal em níveis elevados numa perspetiva histórica.

Gráfico 27 – Evolução da carga fiscal
(em percentagem e em p.p. do PIB)



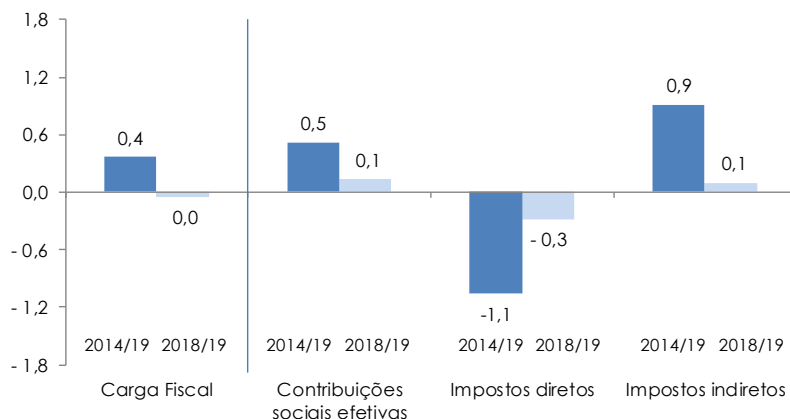
Fontes: INE, POE/2019 e cálculos da UTAO. | Nota: Valores não ajustados de medidas temporárias e/ou não recorrentes.

145 Centrando a análise na evolução mais recente deste indicador, desde 2014, perspetiva-se um aumento da carga fiscal em 0,4 p.p. do PIB até 2019, segundo as projeções do MF (Gráfico 28). Neste período, a carga fiscal registou uma redução em 2016, efeito que foi anulado pelo aumento de idêntica dimensão verificado em 2017 (Gráfico 29). Como aumento adicional da carga fiscal estimado pelo MF para 2018, a carga fiscal deverá alcançar no ano em curso o nível máximo dos últimos dez anos. Para 2019, as projeções da POE/2019 apontam para uma quase estabilização da carga fiscal face a 2018, cifrando-se em 34,6% do PIB.

146 A POE/2019 projeta uma alteração do peso das diferentes componentes da carga fiscal relativamente ao PIB para 2019, em linha com a trajetória verificada no período mais recente, com um reforço do peso dos impostos indiretos, por contrapartida de uma redução do peso dos impostos diretos. A POE/2019 projeta para 2019 um nível de carga fiscal que se situa, como referido anteriormente, 0,4 p.p. acima da carga fiscal registada em 2014 (Gráfico 28). Este aumento registado nos últimos cinco

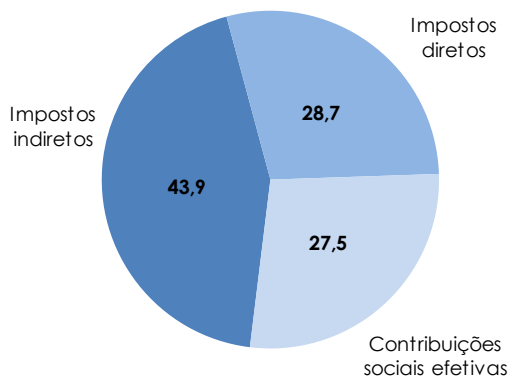
anos tem subjacente um acréscimo das contribuições sociais efetivas, em 0,5 p.p. do PIB, num contexto em que o aumento projetado para os impostos indiretos, em 0,9 p.p. do PIB, é compensado por um desagrevamento da carga fiscal sob a forma de impostos diretos, em 1,1 p.p. do PIB. Face ao estimado pelo MF para 2018, a POE/2019 aponta para que em 2019, apesar da carga fiscal em percentagem do PIB permanecer relativamente estável, se verifique uma recomposição do contributo das diferentes componentes da carga fiscal no mesmo sentido da verificada em termos acumulados desde 2014, ou seja: peso dos impostos diretos a cair e peso dos indiretos e das contribuições sociais efetivas a subir (coluna sem azul claro no Gráfico 28). A POE/2019 aponta para que, em termos de estrutura, aproximadamente 44% da carga fiscal em 2019 corresponda a impostos indiretos, sendo a restante carga fiscal repartida por impostos diretos e contribuições sociais efetivas, com pesos aproximados no total da carga fiscal a cobrar nesse ano (ver Gráfico 29).

Gráfico 28 – Variação da carga fiscal projetada para 2019 na POE/2019 face a 2014 e face a 2018
(em p.p. do PIB)



Fontes: INE, POE/2019 e cálculos da UTAO.

Gráfico 29 – Estrutura da carga fiscal em 2019 prevista na POE/2019
(em percentagem do total da carga fiscal)



Fontes: POE/2019 e cálculos da UTAO.

PARTE II: Análise económica em Contabilidade Pública

10. Ventilação económica em Contabilidade Pública

10.1. O que é a Contabilidade Pública?

147 Nos capítulos da Parte II, que agora se inicia, salvo indicação expressa em contrário, o relatório apresenta e aprecia a informação em Contabilidade Pública constante da POE/2019 e das bases de dados do Ministério das Finanças a que a UTAO tem acesso. Importa ter presente exatamente o que é que a Contabilidade Pública mede, e para essa explicação serve esta secção. A mesma inspira-se em Baleiras *et al.* (2018),³¹ em cujo Anexo VI ("Elementos de Contabilidade") pode ser encontrada uma explicação mais desenvolvida. As citações abaixo provêm desta fonte. A Contabilidade Pública é o ramo da Contabilidade que regista, classifica e relata as transações financeiras das entidades do sector público não abrangidas pelo regime geral da Contabilidade das pessoas coletivas. Compreende três sistemas interligados: i) contabilidade orçamental, ii) contabilidade financeira ou patrimonial e iii) contabilidade de custos, analítica ou de gestão. Na atualidade, coexistem vários planos de contas para o sector público que, de uma maneira geral, adaptam os três sistemas contabilísticos a especificidades particulares dos universos abrangidos. Para as entidades dotadas de autonomia administrativa e financeira, existem planos sectoriais para as áreas da administração local, da saúde e da segurança social. Aos serviços sem autonomia financeira, aplica-se um regime geral que apenas comporta o sistema de contabilidade orçamental. A consolidação de contas do sector institucional das Administrações Públicas em Portugal acontece apenas ao nível do sistema que é comum a todas as entidades deste universo, ou seja, o sistema de contabilidade orçamental. Por isso, a proposta de Orçamento do Estado e a gestão intra-anual da política orçamental são produzidas em contabilidade orçamental apenas, sem prejuízo de, a nível individual das entidades com autonomia administrativa e financeira, a gestão ser praticada com base nos três sistemas contabilísticos.

148 Por comodidade de expressão, muitas vezes os documentos sobre finanças públicas associam a expressão "Contabilidade Pública" ao sistema orçamental de registo, classificação e relato. A explicação anterior mostra que se trata de uma simplificação face à heterogeneidade de práticas dentro das Administrações Públicas, mas uma simplificação que corresponde à realidade da gestão orçamental a nível consolidado. A contabilidade orçamental visa, essencialmente, "controlar o uso das autorizações dadas para as receitas a cobrar e as despesas a realizar em cada exercício. Elabora o orçamento segundo o princípio de caixa, nele prevendo a cobrança das receitas e o pagamento das despesas. Recorre ao princípio de caixa e ao princípio do compromisso, no que se costuma apelidar de 'base de caixa modificada', para controlar a execução do orçamento, registando e relatando dotações, cabimentos, direitos a receber, compromissos e pagamentos" — Baleiras *et al.* (2018, pp. 380–381).

149 O princípio de caixa capta os efeitos das transações financeiras na tesouraria das entidades individuais, e das Administrações Públicas enquanto sector consolidado. A Contabilidade das organizações rege-se por vários princípios normativos. Um deles é o princípio da periodização. Este prescreve regras para o reconhecimento do período em que os factos relatados geram efeitos na tesouraria, no património financeiro e na atividade produtiva (também conhecida como económica) da entidade. Existem três modalidades de periodização, uma para cada uma destas áreas. Uma delas é o chamado princípio de caixa: segundo ele, "uma determinada operação é atribuída ao período em que gera entrada ou saída de fundos na tesouraria. Assim, uma venda é registada no ano em que a cobrança acontece e uma aquisição no ano em que o pagamento ocorre" — Baleiras *et al.* (2018, p. 378).

150 Portanto, na interpretação da análise nos próximos capítulos, importa reter que a informação de base sobre a contabilidade das Administrações Públicas se restringe à vertente orçamental da contabilidade pública e, dentro desta vertente, ao princípio de caixa. Salvo indicação expressa noutro sentido, é este o critério contabilístico sobre o qual assenta a informação que a UTAO aprecia nesta Parte do relatório. Do que acima foi dito, decorre que a votação da Assembleia da República incide sobre os mapas da lei expressos segundo o princípio de caixa para os subsectores Estado, Serviços e Fundos Autónomos e Fundos de Segurança Social.

10.2. Estimativa da classificação económica para 2018 e POE/2019

151 O saldo global das Administrações Públicas para 2018 foi revisto em alta no âmbito da estimativa divulgada no relatório da POE/2019, destacando-se ainda a revisão em alta da receita corrente e a

³¹ Baleiras, Rui Nuno, Dias, Rui e Almeida, Miguel (2018), *Finanças Locais: Princípios Económicos, Instituições e a Experiência Portuguesa desde 1987*, coleção Livros do CFP, vol. 1, Lisboa: Conselho das Finanças Públicas, no prelo. Brevemente disponível em www.cfp.pt.

revisão em baixa da despesa corrente, da receita de capital e da despesa de capital. A estimativa para 2018 apresentada no relatório da POE/2019 apresenta um saldo global de -1304 M€ (Tabela 20), que compara com o objetivo inicial do OE/2018 fixado no montante de -3537 M€. Para esta revisão em alta do saldo global, contribuíram a revisão em alta da receita de impostos diretos (+1117 M€) e contribuições sociais (+245 M€), bem como a revisão em baixa de várias componentes da despesa: investimento (-944 M€), aquisição de bens e serviços (-734 M€) e transferências de capital (-363 M€). Em sentido oposto, verifica-se uma revisão em alta das despesas com pessoal (+401 M€). Por subsector, importa salientar que a revisão em alta do saldo global teve contributos nesse sentido da Administração Central (1740 M€) e da Segurança Social (1057 M€), o que foi parcialmente compensado pela revisão em baixa do excedente do conjunto da Administração Local e da Administração Regional (redução de 566 M€ face ao valor no OE 2018 inicial).³² A estimativa de execução para o conjunto do ano em curso elaborada pelo Ministério das Finanças tem em conta os desenvolvimentos entretanto ocorridos nos primeiros oito meses do ano e as expectativas de execução nos meses seguintes. Integrada nestas expectativas, estará, compreensivelmente, a meta política que se pretende atingir a 31 de dezembro de 2018.

152 De referir que, devido à magnitude da revisão para 2018, tanto da receita como da despesa, o objetivo orçamental do Governo para 2018 pode ter sido alterado. O ponto de partida para a elaboração da POE/2019 teve como pressuposto a estimativa de execução para 2018, a qual é significativamente diferente dos orçamentos para a Administração Central e a Segurança Social aprovados pela Assembleia da República no âmbito do OE/2018. A confirmar-se uma execução orçamental anual próxima da estimativa, ficarão patentes alterações na composição económica face ao objetivo orçamental do início do ano. Adicionalmente, as taxas de variação implícitas à POE/2019 são significativamente diferentes nas comparações feitas na Tabela 21 com o objetivo do OE/2018 e com a estimativa para 2018 divulgada em outubro.

³² Na comparação entre subsectores, devem ter-se em conta duas diferenças entre, por um lado, as Administrações Local e Regional, e por outro, os demais subsectores. As dotações previstas no OE para as primeiras são uma presunção do Ministério das Finanças, certamente bem fundamentada, mas que não decorre da incorporação dos planos orçamentais de cada uma das Regiões Autónomas e de cada uma das centenas de entidades compreendidas na Administração Local (universo que vai além dos municípios e freguesias). A segunda diferença a ter em conta na análise é que o voto da Assembleia da República incide apenas sobre o universo da Administração Central e dos Fundos de Segurança Social.

Tabela 20 – Conta das Administrações Públicas para 2018: diferencial entre a estimativa e o OE/2018
(em milhões de euros)

	OE/2018	Estimativa 2018	Estimativa 2018 vs OE/2018
Receita corrente	82 875	84 232	1 357
Impostos diretos	21 905	23 022	1 117
Impostos indiretos	26 929	27 017	88
Contribuições de Segurança Social	20 469	20 714	245
Outras receitas correntes	13 562	13 402	-160
Diferenças de consolidação	9	78	69
Despesa corrente	83 052	81 820	-1 232
Consumo público	35 564	34 148	-1 416
Despesas com o pessoal	20 176	20 577	401
Aquisição de bens e serviços e outras despesas corr.	15 388	13 571	-1 817
Aquisição de bens e serviços	12 976	12 242	-734
Outras despesas correntes	2 412	1 329	-1 083
Subsídios	1 347	1 216	-131
Juros e outros encargos	8 426	8 696	270
Transferências correntes	37 407	37 295	-112
Diferenças de consolidação	307	465	158
Saldo corrente	-177	2 412	2 589
Receita de capital	3 480	1 908	-1 572
Diferenças de consolidação	26	41	15
Despesa de capital	6 840	5 624	-1 216
Investimentos	5 485	4 541	-944
Transferências de capital	1 313	950	-363
Outras despesas de capital	41	134	93
Diferenças de consolidação	0	0	0
Receita efetiva	86 355	86 140	-215
Despesa efetiva	89 892	87 444	-2 448
Saldo global	-3 537	-1 304	2 233
Despesa corrente primária	74 626	73 124	-1 502
Saldo corrente primário	8 249	11 108	2 859
Despesa total primária	81 465	78 748	-2 717
Saldo primário	4 890	7 392	2 502

Fonte: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Notas: De referir que no caso da Administração Central a conta para 2018 enviada à UTAO em 02/03/2018 apresenta um montante de despesa abaixo do aprovado nos Mapas IV e IX da Lei do OE/2018, designadamente em aquisição de bens e serviços (cerca de 144 M€ a menos) e outras despesas correntes (menos 446 M€). Com efeito, o saldo global que está implícito nos Mapas da Lei do OE/2018 aprovados pelo Parlamento (-5945,2 M€) é mais baixo do que o saldo global assumido pela DGO para a conta da Administração Central (-5335,2 M€). De acordo com informação prestada pela DGO em outubro de 2017, este diferencial, 590 M€, corresponde a cativações.

153 A POE/2019 tem implícita uma deterioração do saldo global das Administrações Públicas para 2019 na ótica da contabilidade pública, ao contrário do que é previsto em contabilidade nacional. De acordo com a POE/2019, o saldo global na ótica da contabilidade pública projetado para 2019 situa-se em -2193 M€ (Tabela 21), o que reflete uma deterioração de 889 M€ em comparação com a estimativa apresentada para 2018. Tendo por referência esta estimativa para 2018, o crescimento da receita e da despesa apresentado para 2019 é de 5,4% e 6,3%, respetivamente. Em termos desagregados por subsector, a descida prevista para o saldo global é determinada pela Administração Central e pela Segurança Social, visto que para o conjunto Administração Local e Regional está prevista uma melhoria na POE/2019.

154 Tendo por referência a estimativa 2018, a POE/2019 prevê um acréscimo de receita e de despesa, tanto na componente corrente como na componente de capital. O aumento da despesa deverá ser superior (6,3%) ao da receita (5,4%), refletindo acréscimos de 5551 M€ e 4662 M€, respetivamente. No lado da despesa (Tabela 21), destaca-se essencialmente o contributo do investimento (+1416 M€) e das transferências correntes (+1401 M€). Relativamente à receita, salientam-se os acréscimos em receita de capital (1394 M€), receita fiscal (1467 M€) e contribuições sociais (1007 M€). A despesa com juros e outros encargos deverá ser a única componente da despesa corrente a apresentar uma redução (393 M€).

Tabela 21 – Orçamento das Administrações Públicas para 2019, por subsector
(em milhões de euros e percentagem)

	Administração Central	Administração Local e Regional	Segurança Social	Administrações Públicas	Taxa de variação administrações públicas POE/2019 vs OE/2018	Taxa de variação administrações públicas POE/2019 vs Estimativa 2018
Receita corrente	62 319	10 358	29 475	87 500	5,6	3,9
Impostos diretos	19 689	3 738	0	23 427	6,9	1,8
Impostos indiretos	26 565	1 274	241	28 079	4,3	3,9
Contribuições de Segurança Social	3 947	1	17 773	21 721	6,1	4,9
Outras receitas correntes	12 119	5 343	11 461	14 443	6,5	7,8
Diferenças de consolidação	0	3	0	0		
Despesa corrente	64 145	8 287	27 756	85 535	3,0	4,5
Consumo público	28 938	7 146	435	36 518	2,7	6,9
Despesas com o pessoal	16 891	3 843	306	21 039	4,3	2,2
Aquisição de bens e serviços e outras despesas corr.	12 047	3 303	129	15 479	0,6	14,1
Aquisição de bens e serviços	9 766	3 142	117	13 026	0,4	6,4
Outras despesas correntes	2 281	161	12	2 453	1,7	84,6
Subsídios	580	154	1 279	1 492	10,7	22,7
Juros e outros encargos	8 029	309	11	8 303	-1,5	-4,5
Transferências correntes	26 287	670	26 032	38 696	3,4	3,8
Diferenças de consolidação	311	8	0	526		
Saldo corrente	-1 826	2 071	1 719	1 965		
Receita de capital	2 518	1 211	7	3 302	-5,1	73,1
Diferenças de consolidação	29	1	0	65		
Despesa de capital	5 217	2 614	62	7 459	9,1	32,6
Investimentos	3 811	2 092	54	5 957	8,6	31,2
Transferências de capital	1 390	471	8	1 435	9,3	51,1
Outras despesas de capital	16	52	0	67	61,5	-50,0
Diferenças de consolidação	0	0	0	0		
Receita efetiva	64 837	11 569	29 482	90 802	5,1	5,4
Despesa efetiva	69 362	10 902	27 818	92 995	3,5	6,3
Saldo global	-4 525	667	1 665	-2 193		
Despesa corrente primária	56 116	7 978	27 745	77 232	3,5	5,6
Saldo corrente primário	6 203	2 380	1 730	10 268		
Despesa total primária	61 333	10 593	27 807	84 692	4,0	7,5
Saldo primário	3 504	976	1 676	6 110		

Fonte: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Notas: Os valores da despesa da Administração Central correspondem aos montantes nos Mapas IV e IX da POE/2019, exceto as rubricas que são objeto de consolidação dentro do subsector. Com efeito, o saldo global -4525 M€ corresponde à diferença entre a receita efetiva e a despesa efetiva que consta nos Mapas da Lei I, IV, VI e IX.

10.3. Evolução 2014 a 2019 nos capitais para cobertura de riscos orçamentais

155 Na Lei do OE encontram-se registadas as dotações orçamentais que visam cobrir riscos que podem materializar-se ao longo da execução orçamental. A prudência na gestão orçamental aconselha a inscrição nas propostas de orçamento de dotações de despesa com a finalidade de fazer face, durante a execução, à incerteza inerente às projeções de receitas e das outras despesas. A incerteza decorre de desenvolvimentos não completamente antecipáveis no momento de elaboração da programação, mas aos quais o Governo atribui probabilidade razoável de concretização, razão pela qual entende precaver-se. Por isso, estas dotações inscritas na despesa orçamentada exercem um papel de seguro contra surpresas desfavoráveis ao longo da execução e estão classificadas em diferentes rubricas do OE.

156 A dotação mais antiga na história das finanças públicas é a chamada "dotação provisional". Está registada no Ministério das Finanças e pode ser reafectada, por decisão do membro do Governo responsável por esta área, a cada qualquer programa orçamental sem necessidade de aprovação prévia por parte da Assembleia da República (Lei de Enquadramento Orçamental, n.º 5 do art.º 8.º na redação da Lei n.º 41/2014, de 10 de julho). A "reserva orçamental" é outra cobertura deste tipo e corresponde a uma percentagem sobre a dotação orçamental de cada unidade institucional, determinada por uma Circular da DGO com as instruções de preparação do OE para as unidades da Administração Central. Nos anos mais recentes, a Lei do OE passou a incluir dotações centralizadas no Ministério das Finanças, cuja autorização de alteração para os orçamentos de outros ministérios é concedida ao Governo através da própria Lei do OE (art.º 9.º da POE/2019). São capitais previstos em sede de elaboração da proposta orçamental que visam prevenir riscos específicos em certas áreas da governação e que poderão ser mobilizados em caso de necessidade durante a execução. Por exemplo, em 2018 foram criadas dotações centralizadas para riscos específicos relativos a incêndios florestais (187 M€), regularização de passivos e aplicação de ativos (480 M€), descongelamento de carreiras (130 M€), contrapartida pública nacional para investimento co-financiado (100 M€), sustentabilidade do sector da saúde (85 M€), e orçamento participativo (5 M€). A UTAO dá conta da

evolução na execução intra-anual destes capitais na sua coleção [Acompanhamento mensal da execução orçamental em contabilidade pública](#).

157 No ano 2018 o montante das dotações que tinham como finalidade a cobertura de riscos situou-se em 3 mil M€, o que corresponde ao valor máximo no período de análise. Entre 2014 e 2018, o montante total para o conjunto da dotação provisional, reserva orçamental e posteriormente dotações centralizadas no Ministério das Finanças foi aumentando ano após ano, desde 1657 M€ em 2014 até 3002 M€ em 2018. De realçar que desde de 2016 os montantes destas dotações subiram significativamente devido à introdução das dotações centralizadas.

158 Relativamente à utilização destas dotações, o ano 2017 apresentou o grau de utilização mais elevado, tendo a dotação provisional e a dotação para a regularização de passivos não financeiros e aplicação em ativos pela Administração Central sido utilizadas na sua totalidade. O grau de utilização destas dotações situou-se em 77,9% em 2017, o que também reflete o valor nominal (2273 M€) mais elevado no período em análise. Por tipo de componente, a dotação provisional apresenta um dos principais montantes, sendo que esta foi reafetada na sua totalidade no triénio 2015-2017. Relativamente aos cativos, estes apresentaram um aumento significativo desde 2015 até 2017, sendo que em 2016 verificou-se a menor percentagem de desativação (45,6%). De referir que os cativos encontram-se nos orçamentos das unidades orgânicas da Administração Central, sendo que na eventualidade de serem objeto de desativação podem se concretizadas em despesa ou objeto de alteração orçamental através de gestão flexível.

159 A introdução de dotações centralizadas no Ministério das Finanças visa fazer face a riscos específicos, assegurando um melhor controlo e mais flexibilidade na execução orçamental por parte do Ministério das Finanças. Ao longo dos anos 2016-2019 as dotações centralizadas incidiram essencialmente sobre despesas com pessoal, aquisição de bens e serviços do Ministério da Saúde, bem como regularização de passivos não financeiros da administração central (Tabela 22). Em 2016, foi orçamentada uma dotação centralizada para despesas com pessoal que tinha como finalidade a cobertura de parte da reversão das reduções remuneratórias da Administração Central. Em 2017, o valor das dotações orçamentais ascendeu a 503 M€, tendo sido utilizado cerca de 390 M€. No ano 2018, o total das dotações centralizadas atingiu 987 M€, valor máximo desde a criação deste tipo de coberturas em 2016, avultando os capitais para regularização de passivos não financeiros da Administração Central e aplicação em ativos (480 M€), incêndios florestais (187 M€) e descongelamento de carreiras (130 M€).

160 Na POE/2019 encontra-se orçamentado um montante de dotação provisional (330 M€) mais baixo do que nos anos anteriores, mas um valor de reserva orçamental mais elevado (470 M€). Além disso, registam-se cinco verbas para dotações centralizadas (Tabela 22): i) contrapartida pública nacional no âmbito do Portugal 2020 (50 M€), ii) sustentabilidade do sector da saúde (85 M€), iii) regularização de passivos não financeiros e aplicação em ativos financeiros pela Administração Central (400 M€), o orçamento participativo (5 M€) bem como a iv) redução tarifária no sector dos transportes públicos (83 M€) tendo origem na consignação ao Fundo Ambiental do produto da chamada "taxa de carbono" (também conhecida como "adicionamento sobre as emissões de CO₂").

Tabela 22 – Dotações orçamentais para cobertura de riscos
(em milhões de euros e percentagem)

	2014			2015			2016			2017			2018			POE/2019 (M€)
	OE (M€)	Execução (M€)	Grau de execução (%)	OE (M€)	Execução (M€)	Grau de execução (%)	OE (M€)	Execução (M€)	Grau de execução (%)	OE (M€)	Execução (M€)	Grau de execução (%)	OE (M€)	Execução (M€)	Grau de execução (%)	
Dotação provisional	534	254	47,6	534	534	100,0	502	502	100,0	535	535	100,0	495	12	2,5	330
Reserva orçamental	377	187	49,6	436	214	49,0	432	205	47,4	430	300	69,7	451	22	5,0	470
Cativações, exceto reserva	746	370	49,6	766	467	60,9	1 314	599	45,6	1 452	1 049	72,3	1 069	147	13,7	n.d.
<i>Dotações centralizadas para fins específicos</i>																
Reversão remuneratória							447	338	75,6	-	-	-	-	-	-	-
Contrapartida nacional										100	17	16,9	100	9	9,2	50
Saúde										100	70	69,8	85	0	0,0	85
Orçamento participativo										3	3	100,0	5	0	0,0	5
Regularização de passivos não financeiros e aplicação em ativos										300	300	100,0	480	50	10,4	400
Incêndios													187	132	70,8	-
Descongelamento carreiras													130	7	5,7	-
Redução tarifária																83
Total	1 657	811	48,9	1 736	1 214	69,9	2 695	1 644	61,0	2 919	2 273	77,9	3 002	380	12,7	1 423

Fonte: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Notas: O valor inicial de cativações corresponde ao definido na Lei do OE, bem como no Decreto-Lei de execução orçamental. É por esta razão que não há, neste momento, informação sobre o valor de cativações no orçamento de 2019; tal não significa que o MF não as venha a determinar nos primeiros meses de 2019. A execução para o ano 2018 é parcial, pois apenas se conhece neste momento a execução acumulada até agosto.

10.4. Orçamentação versus execução das Administrações Públicas no período 2014 a 2018

161 Esta secção compara as previsões de receitas e despesas inerente a cada OE com as suas execuções, no período compreendido pelos anos 2014 a 2018. A Subsecção 10.4.1 conduz o exercício sobre a globalidade da conta das Administrações Públicas. A Subsecção 10.4.2 replica-a para o caso concreto dos impostos da Administração Central.

10.4.1. Comparação ao primeiro nível da classificação económica para o universo consolidado das Administrações Públicas

162 Justifica-se iniciar o exercício comparativo com dois esclarecimentos metodológicos. O primeiro informa que, para cada ano, se utiliza como referência para aquelas previsões (colunas "OE" da Tabela 23) o primeiro Orçamento do Estado anual aprovado pela Assembleia da República. Para os anos 2014 a 2017, os valores de execução considerados (colunas "Exec." da mesma tabela) são os constantes da Conta Geral do Estado. Não estando o exercício de 2018 encerrado à data deste relatório, a execução neste ano é aferida pela estimativa orçamental incluída no relatório do MF que acompanha a POE/2019. A segunda nota metodológica serve para informar que os valores nas colunas "OE" estão consentâneos com a base de dados da DGO para a Administração Central e a informação publicada por esta direção-geral na Síntese de Execução Orçamental. Porém, estes valores não correspondem exatamente às dotações aprovadas pelo Parlamento no Outono de cada ano. As dotações de despesa constantes das tabelas e dos gráficos nesta secção são as dotações aprovadas pela Assembleia da República deduzidas dos montantes que o MF veio a considerar no início de cada ano como cativações irreversíveis, *i.e.*, valores cativados que o MF não tenciona descativar até final desse exercício, pelo que não entram nas dotações disponíveis para executar.

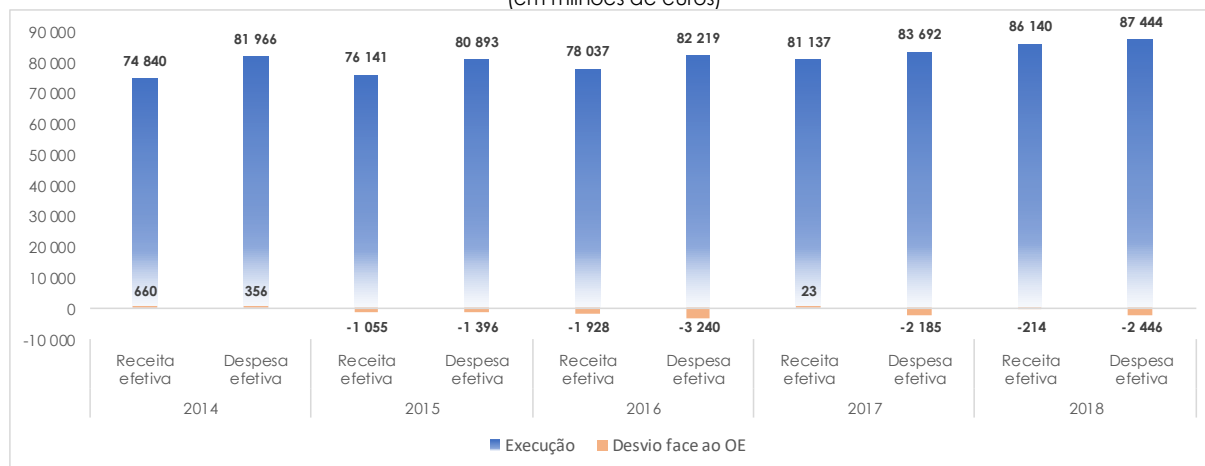
163 No quinquénio 2014-2018 as previsões iniciais para a totalidade da receita e da despesa efetivas contidas nos OE estão em linha com a execução orçamental. Os desvios entre a execução e o orçamento são bastante pequenos, oscilando, em valor absoluto, entre 0% e 2,4% no caso da receita efetiva e entre 0% e 3,8% no caso da despesa efetiva (Tabela 23). O Gráfico 30 mostra os desvios ocorridos em unidades monetárias. Dos dois lados da conta das AP, os picos aconteceram no ano de 2016. Neste quinquénio, só em 2014 é que os desvios foram positivos, ou seja, só neste ano é que a execução terminou com receita e despesa efetivas acima das dotações previstas inicialmente. Verifica-se também que a taxa de execução da receita efetiva excedeu a da despesa nos anos de 2015 a 2018, o que implicou terminar o ano com um saldo global mais elevado do que o orçamentado. Apesar dos desvios em 2014 serem de sinal contrário à norma nos anos seguintes, também o exercício de 2014 fechou com um saldo (ligeiramente) mais elevado do que o projetado inicialmente.

Tabela 23 – Orçamento do Estado Aprovado vs Execução Orçamental das AP, 2014-2018
(em milhões de euros)

	2014			2015			2016			2017			2018		
	OE	Exec.	Grau exec.	OE	Exec.	Grau exec.	OE	Exec.	Grau exec.	OE	Exec.	Grau exec.	OE	Exec. (Est)	Grau exec.
Receita corrente	71 433	72 804	102	74 433	74 140	100	77 505	76 216	98	78 573	79 119	101	82 874	84 232	102
Impostos diretos	20 071	20 633	103	21 332	21 481	101	21 229	21 047	99	21 461	21 766	101	21 905	23 022	105
Impostos indiretos	20 802	21 886	105	23 342	23 102	99	24 891	24 668	99	25 193	25 952	103	26 929	27 017	100
Contrib. Seg. Social	18 236	19 388	106	19 087	18 663	98	19 493	19 485	100	19 369	19 766	102	20 469	20 714	101
Outras rec. correntes	12 325	10 896	88	10 672	10 894	102	11 892	11 016	93	12 549	11 635	93	13 570	13 479	99
Receita de capital	2 747	2 036	74	2 763	2 001	72	2 460	1 821	74	2 541	2 018	79	3 480	1 908	55
Receita efetiva	74 180	74 840	101	77 196	76 141	99	79 966	78 037	97,6	81 114	81 137	100	86 354	86 140	100
Despesa corrente	75 843	77 205	102	76 414	75 626	99	79 238	77 190	97	79 474	78 422	99	83 051	81 820	99
Consumo público	27 496	29 648	108	29 469	30 578	104	31 146	31 392	101	31 807	32 024	101	33 152	34 148	103
Despesas com o pessoal	14 992	16 393	109	18 572	18 941	102	19 380	19 623	101	19 798	20 159	102	20 176	20 577	102
Aquis. bens e serviços	12 504	13 256	106	10 897	11 638	107	11 766	11 769	100	12 010	11 864	99	12 976	13 571	105
Juros e outros encargos	8 174	8 097	99	8 563	8 036	94	8 396	8 229	98	8 285	8 300	100	8 426	8 696	103
Subsídios	2 732	2 094	77	1 270	1 353	107	1 801	1 023	57	1 446	946	65	1 347	1 216	90
Transf. correntes	35 387	36 151	102	35 349	34 874	99	35 854	35 522	99	36 095	35 575	99	37 407	37 295	100
Outras desp. correntes	2 055	1 215	59	1 762	784	44	2 041	1 024	50	1 840	1 578	86	2 718	465	17
Despesa de capital	5 766	4 761	83	5 875	5 268	90	6 221	5 030	81	6 403	5 270	82	6 840	5 624	82
Investimentos	4 645	3 623	78	4 794	4 357	91	4 880	3 929	81	4 988	4 157	83	5 485	4 541	83
Transf. capital	992	1 019	103	867	797	92	1 147	944	82	1 062	984	93	1 313	950	72
Outras desp. capital	129	119	92	215	113	53	193	156	81	354	129	37	41	134	322
Despesa efetiva	81 610	81 966	100	82 289	80 893	98	85 459	82 219	96	85 877	83 692	97	89 891	87 444	97
Saldo corrente	-4 411	-4 401		-1 981	-1 485		-1 732	-974		-901	698		-177	2 412	
Saldo de capital	-3 020	-2 725		-3 112	-9 098		-3 761	-10 345		-3 862	-10 258		-3 359	-11 126	
Saldo global	-7 430	-7 126		-5 093	-4 752		-5 493	-4 182		-4 763	-2 555		-3 537	-1 304	

Fontes: Sistemas aplicacionais da DGO, Conta Geral do Estado e cálculos da UTAO. | Nota: A execução orçamental para o ano de 2018 é a estimativa do Relatório do OE/2019; para os anos anteriores, é a Conta Geral do Estado.

Gráfico 30 – Receita e despesa efetivas e desvio
(em milhões de euros)



Fontes: Sistemas aplicacionais da DGO, Conta Geral do Estado e cálculos da UTAO.

164 Descendo um nível na desagregação da classificação económica, a diversidade de taxas de execução aumenta dentro de cada exercício. Do lado da receita, os desvios são maiores na Receita de capital e em Outras receitas correntes, com taxas de execução na ordem dos 55% a 79% no primeiro caso e dos 88% a 102% no segundo. A natureza residual destas rubricas, assim como a natureza mais discricionária (menos rígida) das decisões que lhes subjazem, explicam que tenham maior volatilidade do que as outras rubricas de receita. Do lado da despesa, a maior volatilidade na taxa de execução encontra-se na rubrica Subsídios, possivelmente pelas mesmas razões que no caso daquelas receitas. As Outras despesas correntes são a rubrica de despesa com taxas de execução tipicamente inferiores e também com volatilidade assinalável, oscilando entre 44% e 86%. A despesa de investimento das AP tem encerrado os exercícios com execuções entre 78% e 91%.

165 Numa abordagem por natureza, a preponderância da componente corrente é imensa. Ao longo do período 2014-2018, a receita corrente representou em cada ano, cerca de 97 a 98% da receita cobrada e a despesa corrente cerca de 96 a 98% de todos os pagamentos. Verifica-se também que a receita de capital apresenta sistematicamente um grau de execução inferior ao da despesa de capital.

166 As estruturas da receita e da despesa mantêm-se praticamente inalteradas nos cinco anos examinados. Do lado da receita, os réditos fiscais dominam, aumentando até ligeiramente de peso ao longo do horizonte temporal. A soma de receita fiscal com receita contributiva representa, em média, 83% da receita total (Gráfico 31). Do lado da despesa (Gráfico 32), destacam-se as transferências correntes (média de 43%) e as despesas com o pessoal (com um mínimo de 20% em 2014 e aumentando até 24% em 2016 em resultado das reposições remuneratórias), seguidas da aquisição de bens e serviços (média de 15%).

Gráfico 31 – Estrutura da receita efetiva cobrada das AP, 2014-2018
(em percentagem)

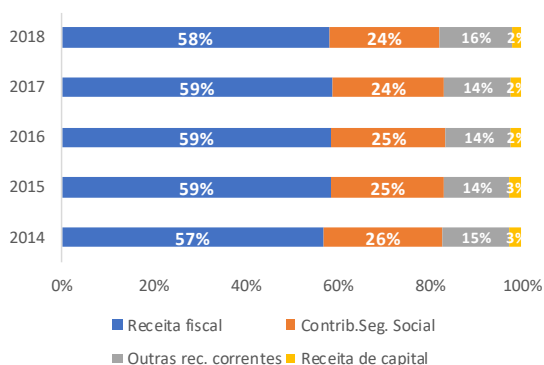
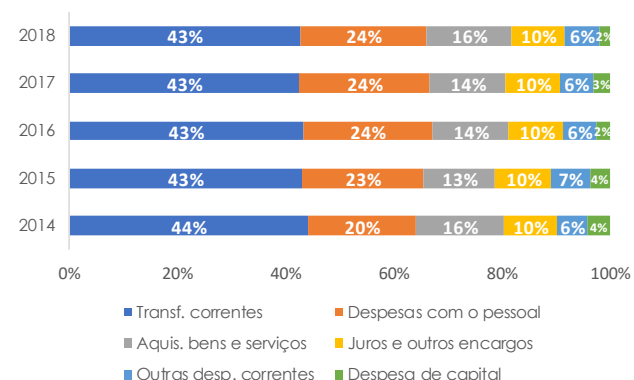


Gráfico 32 – Estrutura da despesa efetiva paga das AP, 2014-2018
(em percentagem)



Fontes: Sistemas aplicacionais da DGO, Conta Geral do Estado e cálculos da UTAO.

10.4.2. Comparação do nível dos impostos principais da Administração Central

167 Nesta subsecção examina-se a receita fiscal por tipo de imposto no quinquénio 2014-2018, comparando a previsão inicial do OE com a cobrança líquida. Permite ver a taxa de execução da cobrança (cobrança em percentagem da receita prevista no OE) e também a contribuição relativa de cada imposto para o desvio entre a cobrança e a previsão da receita fiscal total.

168 No quinquénio em apreço, a taxa de execução da receita fiscal foi muito elevada. Como se pode verificar na Tabela 24, apenas em 2015 e 2016 se registaram níveis de cobrança inferiores ao previsto (marginalmente em 2015 e -2,8 p.p. em 2016). Nos restantes exercícios, a arrecadação de receita fiscal superou sempre a previsão inicial. A cobrança deverá previsivelmente quedar-se 2,8 p.p. acima do previsto em 2018, sendo esta evolução determinada na sua quase totalidade pelo desvio favorável do IRS e do IRC (Tabela 24). A cobrança de impostos diretos excedeu a previsão inicial ao longo de todo o período de análise (apenas marginalmente abaixo em 2016), evidenciando a componente indireta um comportamento mais volátil, com taxas ligeiramente inferiores a 100% em 2015 e 2016.

Tabela 24 – Execução da receita fiscal da Administração Central, 2014-2018
(em milhões de euros e percentagem)

	2014			2015			2016			2017			2018		
	OE	Exec.	Grau exec.	OE	Exec.	Grau exec.	OE	Exec.	Grau exec.	OE	Exec.	Grau exec.	OE	Exec. (Est)	Grau exec.
Impostos Diretos	17 163	17 589	102	18 220	18 265	100	17 913	17 772	99	18 183	18 335	101	18 259	19 425	106
IRS	12 451	12 870	103	13 182	12 709	96	12 393	12 231	99	12 431	12 230	98	12 143	12 790	105
IRC	4 533	4 553	100	4 698	5 254	112	5 193	5 239	101	5 275	5 752	109	5 645	6 275	111
Outros	180	166	92	340	302	89	328	303	92	478	353	74	471	360	76
Impostos Indiretos	19 797	20 040	101	22 093	21 858	99	23 608	22 565	96	23 866	24 567	103	25 536	25 570	100
Imp. S. Petrolif.	2 631	2 666	101	3 043	2 813	92	3 434	3 259	95	3 419	3 366	98	3 554	3 432	97
IVA	12 954	13 207	102	14 510	14 859	102	15 317	15 098	99	15 287	16 001	105	16 548	16 776	101
Imp. S. Veic.	354	466	132	559	573	102	661	672	102	692	757	109	823	785	95
Imp. tabaco	1 431	1 400	98	1 505	1 213	81	1 514	1 515	100	1 504	1 445	96	1 443	1 402	97
Imp. Álcool (IABA)	182	176	97	201	183	91	187	194	104	280	279	100	293	288	98
Imp. selo	1 373	1 307	95	1 389	1 338	96	1 376	1 394	101	1 489	1 469	99	1 512	1 577	104
Imp. Únic. Circ. (IUC)	299	277	93	315	285	91	311	310	100	301	335	111	395	362	92
Outros	575	542	94	571	594	104	809	122	15	894	914	102	968	949	98
Receita fiscal da Adm. Central	36 961	37 629	102	40 313	40 123	100	41 521	40 337	97	42 049	42 902	102	43 795	44 995	103

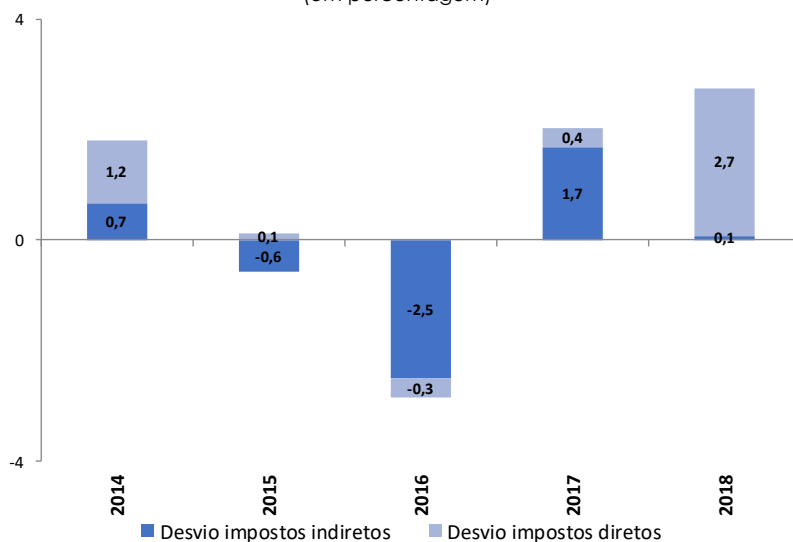
Por memória

%PIB	21,4	21,7	22,4	22,3	22,3	21,6	21,6	22,0	21,7	22,3
------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------

Fontes: Sistemas aplicacionais da DGO, Conta Geral do Estado, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Nota: O peso no PIB foi calculado como o rácio entre a receita fiscal da Administração Central e o PIB nominal de cada ano.

169 É possível apreciar também a contribuição relativa de cada categoria de tributação para a taxa de execução da receita fiscal total. O exercício está visualizado no Gráfico 33. Os números nele representados medem a contribuição, em p.p., de cada categoria para essa variação. Cada número é a diferença entre a cobrança líquida da execução e a previsão inicial do OE, ponderada pelo peso de cada categoria de tributo no total da receita fiscal.

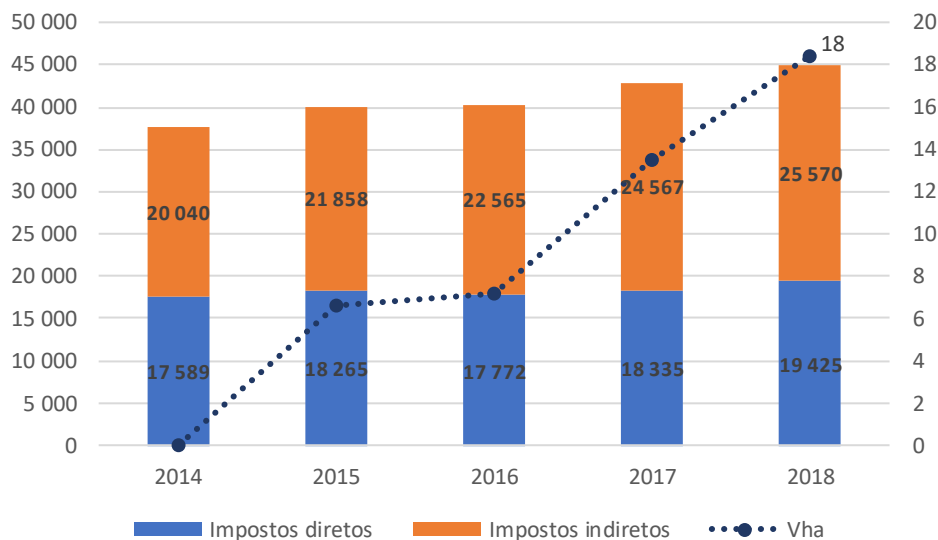
Gráfico 33 – Desvio da receita fiscal por tipo de imposto 2014-2018
(em percentagem)



170 Não se deteta um padrão regular nas contribuições relativas para a taxa de execução da coleta de impostos. Em 2014 e 2018 a tributação direta explica a maior parte do desvio entre a cobrança e a previsão de receita fiscal (1,2 p.p. do desvio de +1,9% em 2015 e 2,7 p.p. do desvio de +2,8% em 2018). Nos outros anos, é a tributação indireta que dá a maior contribuição relativa para o desvio entre a cobrança e a previsão da tributação total.

171 A receita fiscal cobrada aumentou no quinquênio 2014-2018, acentuando-se o peso relativo dos impostos indiretos. No quinquênio em análise a cobrança de receita fiscal aumentou 18 p.p. em termos acumulados (Gráfico 34), atingindo previsivelmente 44 995 M€ em 2018 (Tabela 24). De 53% em 2014, a tributação indireta representará em 2018 57% de toda a receita fiscal.

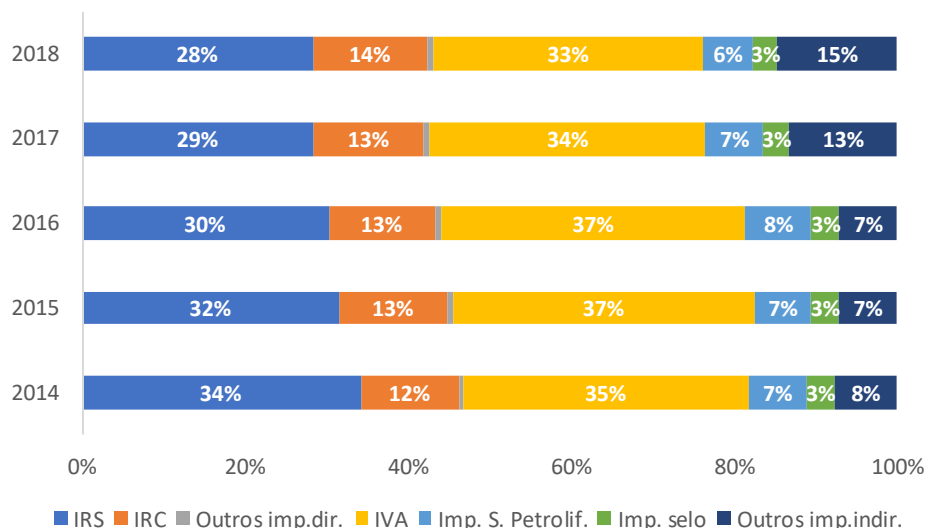
Gráfico 34 – Receita fiscal cobrada por tipo de imposto da Administração Central, 2014-2018
(em milhões de euros e percentagem)



Fontes: Sistemas aplicacionais da DGO, Conta Geral do Estado e cálculos da UTAO.

172 Numa análise por tipo de imposto, o IVA constitui-se como o imposto mais importante em termos de cobrança, seguido do IRS e do IRC. Vê-se no Gráfico 35 que o seu peso é maioritário, embora decaindo ligeiramente ao longo do período (passando de 35% em 2014 para 33% em 2018). O IRS seguiu uma tendência idêntica, representando 34% da receita total em 2014 e 28% em 2018. A cobrança de IRC aumentou a sua expressão relativa; o crescimento nominal de 38% no quinquênio (Tabela 24) fê-lo crescer em proporção no conjunto dos réditos fiscais arrecadados, passando de 12% em 2014 para 14% em 2018 (Gráfico 35). Merece realce a subida de importância do agregado “outros impostos indiretos”, que passa dos 7% verificados até 2016 para previsivelmente 15% em 2018.

Gráfico 35 – Estrutura da receita fiscal cobrada por tipo de imposto da Administração Central, 2014-2018
(em percentagem)



Fontes: Sistemas aplicacionais da DGO, Conta Geral do Estado e cálculos da UTAO.

10.5. Receita fiscal da Administração Central na POE/2019: comparação com 2018

173 As metas de cobrança fiscal para 2018 foram revistas em alta, em virtude do desempenho favorável dos principais impostos (IRS, IVA e IRC). As diferenças face à estimativa de cobrança em 2018 estão na coluna mais à direita da Tabela 25. A POE/2019 tem implícito o crescimento de 5,6% da receita fiscal face ao OE/2018, mas que se reduz para 2,8% face à estimativa de cobrança para o ano de 2018. O impacto da revisão das metas económicas da cobrança reflete-se nos principais impostos, que apresentam uma previsão de crescimento inferior se comparada com a estimativa de execução em 2018. Assim, com a POE/2019, o Governo pretende arrecadar um montante de receita fiscal 2,8% superior à que prevê cobrar em 2018.

174 Nos impostos indiretos, merecem destaque o Imposto sobre Produtos Petrolíferos (ISP) e o Imposto Único de Circulação (IUC), com acréscimos de 6,5% e 9,1 & face à execução estimada em 2018, devido ao aumento da fiscalidade destinada a desincentivar as emissões poluentes. O Imposto do Selo poderá crescer 6,8%.

Tabela 25 – Receita fiscal da Administração Central, por tipo de imposto (2019 vs 2018)
(em milhões de euros e percentagem)

	2018					OE/2019 (6)	Diferença relativa entre OE/2019 e OE/2018 (7) = $\left[\frac{(6)}{(1)} - 1\right] * 100$	Diferença relativa entre OE/2019 e estimativa 2018 (8) = $\left[\frac{(6)}{(2)} - 1\right] * 100$
	OE/2018 (1)	Estimativa 2018 (2)	Revisão (3)=(2)-(1)	Execução Jan-agosto (4)	Grau de execução da estimativa (5)=[(4)/(2)]*100			
Impostos diretos	18 259	19 425	1 166	11 757	60,5	19 689	7,8	1,4
Sobre o rendimento	17 788	19 065	1 278	11 556	60,6	19 241	8,2	0,9
IRS	12 143	12 790	648	7 979	62,4	12 905	6,3	0,9
IRC	5 645	6 275	630	3 577	57,0	6 336	12,2	1,0
Imposto uso, porte e detenção de armas	8			-	-	10	20,4	-
Impostos diretos diversos	463	360	-103	201	55,9	438	-5,3	21,9
Impostos indiretos	25 536	25 570	35	16 216	63,4	26 565	4,0	3,9
Sobre o consumo	22 861	22 683	-178	14 743	65,0	23 799	4,1	4,9
ISP - Imposto sobre produtos petrolíferos	3 554	3 432	-122	2 249	66	3 655	2,8	6,5
IVA - Imposto sobre o valor acrescentado	16 548	16 776	227	10 970	65	17 499	5,7	4,3
ISV - Imposto sobre veículos	823	785	-39	541	69	803	-2,5	2,3
Impostos de consumos sobre o tabaco	1 443	1 402	-41	799	57	1 347	-6,6	-3,9
IABA - Imposto sobre o álcool e bebidas alcoólicas	293	288	-4	185	64	295	0,8	2,3
Impostos diversos sobre o consumo	200	-		-	-	200	0,0	-
Outros impostos indiretos, dos quais:	2 675	2 888	213	1 473	51	2 766	3,4	-4,2
Lotarias	155			-	-	162	4,6	-
Imposto do selo	1 512	1 577	65	1 053	67	1 684	11,4	6,8
Imposto do jogo	190			-	-	211	11,4	-
IUC - Imposto único de circulação	395	362	-34	249	69	395	-0,2	9,1
Resultados de exploração de apostas mútuas	256			-	-	261	2,3	-
Impostos indiretos diversos	168	949	949	170	18	53	-	-94,4
Receita fiscal da Administração Central	43 794	44 995	1 201	27 972	62	46 254	5,6	2,8

Fontes: Sistemas aplicacionais da DGO, Conta Geral do Estado e cálculos da UTAO. | Notas: OE/2018 é a previsão inicial para 2018, Estimativa 2018 é a estimativa de execução em 2018 avançada no relatório MF da POE/2019 e OE/2019 é a previsão inicial para 2019 constante da POE.

11. Despesa por classificação funcional da Administração Central, 2014 a 2019

175 Neste capítulo apresenta-se uma análise da despesa da Administração Central por classificação funcional, isto é, tendo como perspetiva as funções desempenhadas por este subsector, desagregadas em funções gerais de soberania, funções sociais, funções económicas e outras funções. A informação apresentada abrange o período 2014-2019. Para os anos 2014 a 2017 apresenta-se a execução efetivamente realizada em cada uma das funções e subfunções especificadas, tendo como fonte a CGE dos anos respetivos. Para 2018, a despesa apresentada corresponde às dotações do orçamento para 2018, de acordo com os mapas aprovados pela Assembleia da República (OE/2018), uma vez que não se dispõe de uma estimativa para a execução de 2018 por classificação funcional. Para 2019, os dados referem-se à previsão constante dos mapas orçamentais que acompanham a POE/2019.

176 A despesa da Administração Central está concentrada no domínio das "funções sociais". A despesa da Administração Central prevista no OE/2018 representa cerca de 35,5% do PIB em 2018, destacando-se as "funções sociais" com 21,1% do PIB (Tabela 26). Em termos de subfunções, dentro desta categoria, importa destacar o peso da "segurança e ação sociais" (9,2% do PIB) devido às transferências para o subsector da segurança social e aos pagamentos da CGA, bem como o peso da "saúde" (7,4%) e da "educação" (4,0%). As "operações da dívida pública" pesam 3,7% do PIB no ano em curso. Para 2019, encontra-se prevista a subida do peso da despesa da Administração Central no PIB (+0,2 p.p. do PIB) quando comparado com o orçamentado no OE/2018, essencialmente devido ao contributo positivo das "funções económicas" e das "funções sociais", uma vez que as "funções gerais

e de soberania" e as "outras funções" reduzem o seu peso no PIB. Em termos nominais, a despesa aumenta 3006 M€ (+4,2%), sendo os principais aumentos ao nível da "saúde" (1297 M€) e "outras funções económicas" (+769 M€). A redução mais expressiva regista-se nas funções "diversas e não especificadas" (-744 M€).

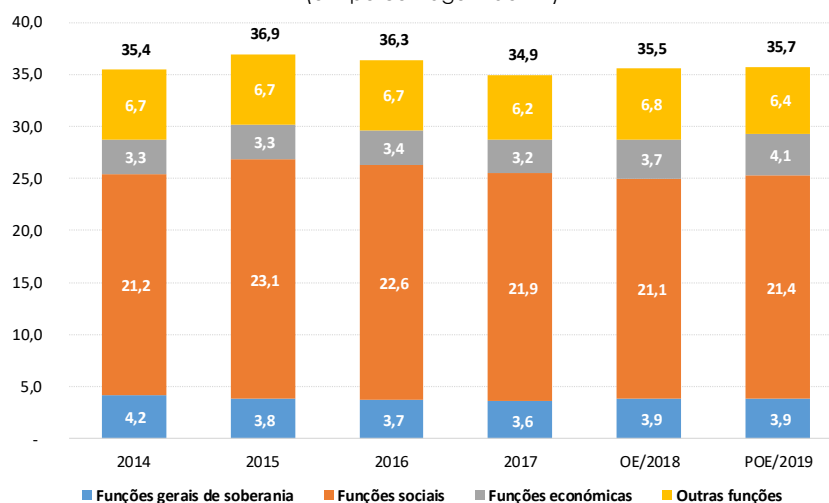
Tabela 26 – Despesa da Administração Central, por classificação funcional
(em milhões de euros e percentagem do PIB)

Funções/Subfunções	CGE 2014		CGE 2015		CGE 2016		CGE 2017		OE/2018 aprovado pela AR		POE/2019 proposta		Variação OE/2018 vs POE/2019		
	M€	% do PIB	M€	% do PIB	M€	% do PIB	M€	% do PIB	M€	% do PIB	M€	% do PIB	Variação OE/2018 vs POE/2019		
													Nominal	Tvh.	Var. % PIB
Funções gerais de soberania	7.329	4,2	6.852	3,8	6.891	3,7	6.986	3,6	7.883	3,9	8.135	3,9	252	3,2	0,0
Serviços gerais da Administração Pública	2.113	1,2	1.689	0,9	1.766	0,9	1.865	1,0	2.398	1,2	2.355	1,1	-43	-1,8	-0,1
Defesa nacional	1.867	1,1	1.859	1,0	1.838	1,0	1.835	0,9	1.975	1,0	2.110	1,0	135	6,8	0,0
Segurança e ordem públicas	3.349	1,9	3.303	1,8	3.287	1,8	3.285	1,7	3.511	1,7	3.671	1,8	160	4,6	0,0
Funções sociais	36.623	21,2	41.447	23,1	42.158	22,6	42.641	21,9	42.652	21,1	44.734	21,4	2.082	4,9	0,3
Educação	7.835	4,5	7.740	4,3	7.964	4,3	8.100	4,2	8.143	4,0	8.517	4,1	374	4,6	0,0
Saúde	8.970	5,2	14.069	7,8	14.673	7,9	15.057	7,7	14.962	7,4	16.259	7,8	1.297	8,7	0,4
Segurança e ação sociais	19.015	11,0	18.789	10,4	18.748	10,1	18.775	9,6	18.667	9,2	18.997	9,1	330	1,8	-0,2
Habituação e serviços coletivos	303	0,2	357	0,2	264	0,1	190	0,1	307	0,2	358	0,2	52	16,9	0,0
Serviços culturais, recreativos e religiosos	499	0,3	493	0,3	508	0,3	519	0,3	573	0,3	602	0,3	29	5,0	0,0
Funções económicas	5.732	3,3	6.005	3,3	6.250	3,4	6.277	3,2	7.540	3,7	8.532	4,1	992	13,2	0,3
Agric. e pecuária, silvicultura, caça e pesca	1.304	0,8	1.057	0,6	1.120	0,6	1.079	0,6	1.205	0,6	1.270	0,6	65	5,4	0,0
Indústria e energia	26	0,0	59	0,0	61	0,0	81	0,0	72	0,0	76	0,0	4	5,0	0,0
Transportes e comunicações	2.792	1,6	3.063	1,7	3.229	1,7	3.290	1,7	4.001	2,0	4.156	2,0	155	3,9	0,0
Comércio e turismo	150	0,1	136	0,1	129	0,1	145	0,1	205	0,1	204	0,1	-1	-0,7	0,0
Outras funções económicas	1.460	0,8	1.690	0,9	1.712	0,9	1.682	0,9	2.058	1,0	2.827	1,4	769	37,4	0,3
Outras funções	11.652	6,7	12.064	6,7	12.472	6,7	12.041	6,2	13.688	6,8	13.367	6,4	-320	-2,3	-0,4
Operações da Dívida Pública	6.976	4,0	7.284	4,1	7.556	4,1	7.257	3,7	7.390	3,7	7.501	3,6	111	1,5	-0,1
Transferências entre Administrações	4.676	2,7	4.776	2,7	4.897	2,6	4.771	2,5	5.033	2,5	5.346	2,6	312	6,2	0,1
Diversas não especificadas	1	0,0	4	0,0	20	0,0	13	0,0	1.264	0,6	521	0,2	-744	-58,8	-0,4
Total geral	61.336	35,4	66.368	36,9	67.771	36,3	67.945	34,9	71.763	35,5	74.769	35,7	3.006	4,2	0,2

Fontes: INE, Ministério das Finanças (CGE/2014-2017, OE/2018 e POE/2019) e cálculos da UTAO. | Nota: Em 2015 registou-se um aumento significativo no universo de Entidades Públicas Reclassificadas (EPR) incluídas no sector da saúde. Paralelamente, em 2015 iniciou-se um procedimento de consolidação da despesa no sector da saúde diferente do seguido anteriormente, passando a consolidar também a aquisição de bens e serviços.

177 No período 2014-2019, o peso da despesa da Administração Central na economia atingiu o seu máximo em 2015, devendo situar-se em 2018 e 2019 em valores próximos dos verificados em 2014. Esta informação é mais perceptível no Gráfico 36. Em 2014, a despesa da Administração Central representou cerca de 35,4% do PIB, tendo atingido no ano seguinte o valor máximo registado no período em análise (36,9% do PIB), para o que contribuiu a reclassificação de entidades do sector da saúde para dentro do perímetro das administrações públicas. Com efeito, entre 2014 e 2015, a despesa com a "saúde" subiu 2,64 p.p. do PIB (Tabela 26). A POE/2019 projeta para 2018 e 2019 um peso da despesa da administração central no PIB próximo do registado em 2014.

Gráfico 36 – Evolução e repartição da despesa da Administração Central, 2014-2019, por classificação funcional
(em percentagem do PIB)



Fontes: INE, Ministério das Finanças (CGE/2014-2017, OE/2018 e POE/2019) e cálculos da UTAO. | Nota: Em 2015 registou-se um aumento significativo no universo de Entidades Públicas Reclassificadas (EPR) incluídas no sector da saúde. Paralelamente, em 2015 iniciou-se um procedimento de consolidação da despesa no sector da saúde diferente do seguido anteriormente, passando a consolidar também a aquisição de bens e serviços.

12. Responsabilidades contingentes

178 Neste capítulo, apresenta-se o valor de algumas responsabilidades contingentes que podem tornar-se exigíveis em 2019. A informação respeita apenas a garantias concedidas pelo Estado e a riscos decorrentes de renegociações em curso nas Parcerias Público-Privadas (PPP) da Administração Central, incluindo pedidos de Reposição de Equilíbrios Financeiros (REF) efetuados pelos parceiros privados.

179 Responsabilidades contingentes são obrigações com materialização ou concretização incerta à data da finalização da POE. Segundo Baleiras *et al.* (2018, p. 417),³³ a incerteza tanto pode estar na exigência do seu cumprimento, no momento em que devem ser pagas ou no valor a pagar. “*Portanto, embora estas responsabilidades tenham nascido no passado, a sua transformação em dever de pagar depende de evento(s) futuro(s) cuja ocorrência não decorre unicamente da ação da entidade (pública que assumiu a responsabilidade)*” — *ibidem*. Se as Administrações Públicas tivessem um sistema de contabilidade patrimonial a nível consolidado, então todas estas obrigações de materialização incerta deveriam ser discriminadas em nota anexa às demonstrações financeiras. Como não há contabilidade patrimonial a nível consolidado, a informação sobre responsabilidades contingentes das AP encontra-se fragmentada. Por exemplo, a informação disponibilizada pelo relatório do MF é omissa sobre as obrigações deste tipo a nível dos subsectores local e regional. A mesma fonte abrange apenas as responsabilidades da Administração Central, mas de forma incompleta. Por exemplo, não menciona as indemnizações decorrentes de processos judiciais em curso (fora do âmbito das PPP) que poderão tornar-se exigíveis no próximo ano.

12.1. Garantias e contragarantias concedidas pelo Estado

180 A 30 de junho de 2018, o total de garantias concedidas pelo Estado ascendia a 18 018 M€, dos quais 2800 M€ respeitavam à garantia de carteira, a qual corresponde a dívida de um conjunto de instituições de crédito portuguesas que é garantida pelo Estado. A Tabela 27 retrata o conjunto de garantias vivas no final de junho de 2017 e 2018. A garantia de carteira é um instrumento através do qual o Estado assegura o cumprimento das obrigações assumidas por instituições de crédito portuguesas (BPI, CGD, Novo Banco e BCP) junto do Banco Europeu de Investimento (BEI), no caso de alguma delas falhar o pagamento das suas obrigações. As responsabilidades assumidas por estas instituições de crédito junto do BEI, garantidas pelo Estado, dizem respeito a uma carteira de operações de financiamento de projetos desenvolvidos e a desenvolver em Portugal. Para 2019, o plano de amortização desta dívida garantida pelo Estado prevê a amortização de 108 M€.³⁴

181 A dívida garantida pelo Estado às Entidades Públicas Reclassificadas ascendia a 10 975 M€ no final do 1.º semestre de 2018, tendo diminuído 903 M€ face a junho de 2017. As Entidades Públicas Reclassificadas (EPR) com os contributos mais relevantes para a redução da dívida garantida pelo Estado foram a PARVALOREM, S.A. (-295 M€), a PARUPS, S.A. (-138 M€), o Fundo de Resolução (-115 M€) e a Infraestruturas de Portugal, S.A.. Uma prática existente e prevista nos sucessivos Orçamentos do Estado é a concessão de apoios às EPR, por via da Direção-Geral do Tesouro e das Finanças (DGTf), sob a forma de empréstimos e dotações de capital. Estas operações permitem às entidades deficitárias que beneficiam de garantias do Estado obter financiamento para cumprir os pagamentos do serviço da dívida junto da banca, mitigando-se assim o risco de incumprimento.

182 Relativamente a outras entidades, não incluídas nas EPR, o montante mais significativo diz respeito a garantias concedidas ao Grupo AdP — Águas de Portugal. De acordo com o relatório da POE/2019, o montante de dívida garantida pelo Estado a este grupo empresarial corresponde a financiamentos contraídos junto do BEI, encontrando-se previsto para 2019 o vencimento de 55,3 M€. Relativamente à dívida garantida a outras entidades, no valor de 1497 M€, encontram-se previstos para 2019 reembolsos no valor de 56 M€.³⁵

183 A consulta à base de dados da DGO permitiu perceber que a POE/2019 contempla uma verba orçamentada em despesa com ativos financeiros para execução de garantias que ascende a 84 M€.

³³ Fonte identificada na nota de rodapé 31.

³⁴ No relatório que acompanha a POE/2019 é referido que “a maioria das operações incluídas neste instrumento beneficia de garantias bancárias, reduzindo assim o risco assumido pelo Estado.” — p. 202.

³⁵ No Relatório que acompanha a POE/2019, o MF refere que as “outras entidades” são 28, maioritariamente públicas, estimando para elas um “risco de incumprimento muito reduzido”. Neste grupo, incluem-se entidades envolvidas em programas de cooperação para o desenvolvimento, e para este subconjunto não estão previstas para 2019 amortizações do capital em dívida.

Deste valor, cerca de 49 M€ diz respeito a operações com EPR e os restantes 35 M€ referem-se à execução de garantias/seguros relativos a países terceiros/organizações internacionais.

Tabela 27 – Garantias concedidas pelo Estado
(em milhões de euros)

	30 de junho 2017	30 de junho 2018	Varição
Fonte:	Relatório POE/2018	Relatório POE/2019	
1. Garantias concedidas ao setor bancário	2 800	2 800	-
Garantia de carteira	2 800	2 800	-
2. Garantias concedidas a outras entidades	16 096	15 218	-878
Entidades Públicas Re classificadas	11 878	10 975	-903
Infraestruturas de Portugal, S.A. (IP, S.A.)	2 764	2 662	-102
Metropolitano de Lisboa, E.P.E.	2 442	2 354	-88
Parvalorem, S.A.	2 290	1 995	-295
Parque Escolar, E.P.E.	959	909	-50
Metro do Porto, S.A.	716	661	-55
CP - Comboios de Portugal, E.P.E.	662	630	-32
Fundo de Resolução	656	541	-115
EDIA - Empresa de Desenvolvimento e Infra-estruturas do Alqueva, S.A.	519	505	-14
FCGM - Fundo de Contragarantia Mútuo	447	466	19
Parups, S.A.	390	252	-138
Parparticipadas, SGPS, S.A.	35	-	-35
Entidades Públicas Não Re classificadas	1 301	1 351	50
AdP - Águas de Portugal, S.A.	1 301	1 251	-50
STCP	-	100	100
Regiões Autónomas	1 154	1 396	242
Região Autónoma da Madeira	1 154	1 368	214
APRAM		28	28
Outras Entidades*	1 763	1 497	-266
3. Total de garantias concedidas	18 896	18 018	-878

Fonte Tabela: Ministério das Finanças (Relatórios OE/2018, OE/2019 e Projetos de Plano Orçamental para 2018 e 2019). *Inclui garantias a um conjunto de entidades, predominantemente do sector público, e a países terceiros objeto de programas de cooperação para o desenvolvimento.

12.2. Riscos associados a PPP

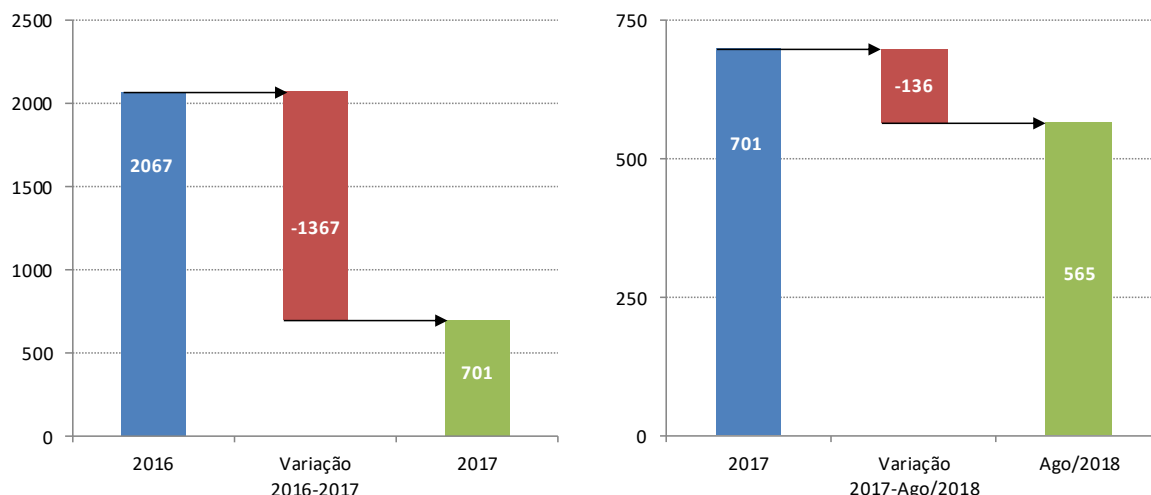
SECTOR RODOVIÁRIO

184 No final de 2017, o valor dos pedidos de reposição de equilíbrio financeiro peticionados pelos parceiros privados reduziu-se face ao final de 2016. De acordo com a informação mais recente divulgada pela Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos (UTAP), o stock de pedidos de Reposição do Equilíbrio Financeiro (REF), efetuados pelos parceiros privados do sector rodoviário (concessionárias e subconcessionárias rodoviárias e contratos de prestação de serviços associados a PPP), ascendia a 701 M€ no final de 2017, observando-se uma diminuição significativa de 1367 M€, face ao registado no final de 2016.

185 Nos primeiros oito meses de 2018 há uma nova descida no valor dos pedidos de REF submetidos. O relatório do MF sobre a POE/2019 indica (p. 204) que, no final de agosto de 2018, o valor global de pedidos de REF apresentados por concessionários e subconcessionários rodoviários ascende a cerca de 565 M€, o que consubstancia a redução da exposição do Estado em 136 M€ face ao valor apurado pela UTAP para o final de 2017 (Gráfico 37 e Tabela 28).

Gráfico 37 – Evolução nas contingências das PPP rodoviárias devidas a pedidos de reposição do equilíbrio financeiro, 2016 a 2018

(em milhões de euros)



Fontes: Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos (UTAP), Infraestruturas de Portugal, S.A. e cálculos da UTAO.

Tabela 28 – Contingências das PPP rodoviárias (posição em final de período, 2013 a 2018)

(em milhões de euros e percentagem do PIB)

	Milhões de euros							% do PIB						
	2013	2014	2015	2016	2017	Agosto 2018	Variação: 2017 Ago2018	2013	2014	2015	2016	2017	Agosto 2018	Variação: 2017 Ago2018
Total peticionado PPP do setor rodoviário, do qual:	3256	3600	2070	2067	701	565	-136	1,9	2,1	1,2	1,1	0,4	0,3	-0,1
Concessões Rodoviárias	2910	3257	1630	1630	324	-	-	1,7	1,9	0,9	0,9	0,2	-	-
Subconcessões Rodoviárias	345	342	436	436	376	-	-	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	-	-
Contratos de Prestação de Serviços (associados a PPP)	1,3	1,3	3,5	0,9	-	-	-	0,001	0,001	0,002	0,0005	-	-	-

Fontes: Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos (UTAP), INE e cálculos da UTAO.

186 O pedido de reequilíbrio financeiro com o valor mais significativo, ainda pendente de resolução, refere-se à concessão Douro Litoral (Autoestradas do Douro Litoral, S.A.), cujo valor foi inicialmente peticionado em 2013 e que ascendia a cerca de 1350 M€. Na sequência do acórdão arbitral, o Estado português veio a ser condenado ao pagamento de cerca de 219 M€, encontrando-se pendente um pedido de declaração de nulidade parcial daquele acórdão. Para um maior detalhe sobre o stock de contingências, consultar a Tabela 29 (p. 70), onde se listam todas as contingências relacionadas com PPP rodoviárias à data de 31 de dezembro de 2017.³⁶ Os restantes litígios mais relevantes, que se encontram ainda pendentes de resolução, dizem respeito à Subconcessão Baixo Tejo (155 M€), Concessão Lusoponte (100 M€) e Subconcessão Litoral Oeste (85 M€).

187 Subsistem alguns riscos associados à concretização do objetivo orçamental definido para as PPP, nomeadamente quanto à efetivação das poupanças previstas e quanto aos custos com as grandes reparações rodoviárias. Estes riscos prendem-se com os processos de renegociação relativos aos contratos de concessão da Infraestruturas de Portugal, S.A., uma vez que os encargos previstos na POE/219 incorporam as poupanças previstas no âmbito dos processos negociais, sendo que a sua efetivação em alguns casos depende ainda da aprovação pelas entidades financiadoras e da decisão do Tribunal de Contas no âmbito da fiscalização prévia. Existem ainda alguns encargos com PPP rodoviárias cuja dinâmica não é possível prever com exatidão, como é o caso dos custos com as

³⁶ Relativamente à concessionária do Douro Litoral, há a referir que já em 2017 o tribunal arbitral decidiu julgar parcialmente procedente a ação, condenando o Estado Português a devolver os valores já pagos pela concessionária a título de SIEV e TRIR (cerca de 1 M€), bem como ao pagamento de 42 M€ no 1.º semestre de 2017, seguindo-se uma série de pagamentos semestrais, entre novembro de 2017 e novembro de 2034, cujos montantes variam entre 3,5 M€ e 6,5 M€.

No tocante aos outros pedidos de REF apresentados pela concessionária do Douro Litoral, cujos valores ascendiam a 32,5 M€ e 23,5 M€, foram proferidos acórdãos já no decorrer de 2017. No 1.º caso, o tribunal julgou improcedente o pedido de condenação do Estado. No 2.º caso, a decisão do tribunal arbitral, de 10 de fevereiro de 2017, foi no sentido de declarar que "se verificam os pressupostos que determinam a constituição do direito da concessionária à reposição do equilíbrio financeiro", tendo adiado para uma segunda fase a determinação do valor da compensação a pagar pelo Estado.

grandes reparações de pavimentos rodoviários e os pagamentos por serviço, os quais dependem, em grande medida, do volume de tráfego efetivo que se venha a registar.

188 Relativamente às parcerias dos restantes sectores de atividade económica, os montantes peticionados são substancialmente inferiores, sendo de referir o seguinte:

SECTOR FERROVIÁRIO

— **ELOS – Ligações de Alta Velocidade, S.A.:**

Em 2013, foi apresentado um pedido de indemnização pela ELOS-Ligações de Alta Velocidade, na sequência da recusa de visto pelo Tribunal de Contas aos contratos com a Infraestruturas de Portugal relacionados com contrato de concessão do projeto, construção, financiamento, manutenção e disponibilização de infraestruturas ferroviárias no troço Poceirão-Caia e do projeto, construção, financiamento, manutenção, disponibilização e exploração da Estação de Évora. O valor da indemnização solicitado pela concessionária ascendia a cerca de 169 M€.

Em fevereiro de 2014 foi constituído o Tribunal Arbitral para avaliar este pedido de indemnização. Em julho de 2016 foi emitido acórdão pelo tribunal através do qual o Estado foi condenado a pagar cerca de 150 M€, acrescido de juros, à concessionária a título de indemnização. Após esta decisão, o Estado português intentou uma ação de anulação da sentença junto do Tribunal Central Administrativo Sul, e recorreu para o Tribunal Constitucional, tendo este decidido pela não admissibilidade do recurso, por “*não estarem reunidos os pressupostos processuais para o efeito*”. Em 2018, a ELOS propôs uma ação executiva no Tribunal Administrativo do Círculo de Lisboa com um valor peticionado de 192 M€.

— **FERTAGUS:**

Regista-se um pedido de reposição do equilíbrio financeiro apresentado em 2012 pela concessionária FERTAGUS (concessão Eixo-Norte/Sul), na sequência do aumento da taxa das infraestruturas rodoviárias, sendo o valor peticionado de 1,5 M€/ano, desde 2012, inclusive; foi criada uma comissão de negociação para análise da fundamentação deste pedido.

SECTOR DA SAÚDE

— **Entidade Gestora do Estabelecimento do Hospital de Braga (Escala Braga, S.A.):**

No final de 2016, a Entidade Gestora do Estabelecimento do Hospital de Braga apresentou um pedido de reequilíbrio financeiro relacionado com a decisão do Ministério da Saúde de não renovação dos protocolos adicionais ao contrato de gestão, destinados a financiar as prestações de saúde no âmbito do VIH/SIDA e da esclerose múltipla. O valor peticionado pelo parceiro privado é de cerca de 33 M€, encontrando-se em processo de arbitragem.

Em 2018 foi efetuado um segundo pedido de REF pela Escala Braga, S.A., fundamentado na implementação do Regulamento Geral de Proteção de Dados, não estando ainda definido o impacto orçamental.

— **Entidade Gestora do Estabelecimento do Hospital de Vila Franca de Xira (Escala Vila Franca, S.A.):**

Em 2018 a Escala Vila Franca, S.A. entregou um pedido de REF relativo à prestação de cuidados de saúde à população reclusa dos estabelecimentos prisionais de Vale de Judeus e de Alcoentre, no âmbito da infeção por VIH/SIDA e Hepatites Virais, com fundamento em alterações do enquadramento legal, estimando um aumento de custos de 465 mil €.

— **Entidade Gestora do Estabelecimento do Hospital de Loures (SGHL, S.A.):**

Em 2015 foi efetuado um pedido de REF pela Entidade Gestora do Estabelecimento do Hospital de Loures, de cerca de 3 M€, relativo à formação de médicos internos. No decorrer de 2017 foi proferida decisão pelo tribunal arbitral, tendo sido julgando improcedente na sua totalidade.

Relativamente a esta parceria, foi iniciado um processo de mediação relativo à determinação da remuneração devida ao parceiro privado (SGHL, S.A.), não se encontrando ainda quantificado o respetivo impacto orçamental.

SECTOR DA SEGURANÇA

189 Regista-se a existência de quatro pedidos de REF, relacionados com alegados atrasos na montagem da rede SIRESP ou com encargos adicionais incorridos pela concessionária para que o prazo definido contratualmente não fosse incumprido. De acordo com a informação disponibilizada pela UTAP

e pelo MF no Relatório que acompanha a POE/2019, o impacto orçamental destes pedidos ainda não é quantificável.

Tabela 29 – Contingências das PPP rodoviárias em 31 de dezembro de 2017
(em milhões de euros)

Setor / PPP	Ano	Tipo de pedido	Evento gerador do pedido	Valor do pedido M€	Ponto de situação
Concessões Rodoviárias				324,4	
Concessão Douro Litoral (AEDL)	2013	Reposição do equilíbrio financeiro	Eventos ligados à fase de construção.	4,3	O valor inicialmente peticionado foi de 23,5M€. Foi proferido Acórdão em fevereiro de 2017 reconhecendo que a AEDL incorreu em custos de cerca de 4,2 M€ por facto imputável ao Estado e o direito à REF. Em março de 2017 foi proferido Acórdão quanto ao valor da REF, fixando-o em cerca de 4,3 M€. O Estado distribuiu ação de anulação parcial do acórdão.
Concessão Douro Litoral (AEDL)	2013	Reposição do equilíbrio financeiro	TRIR (Taxa de Regulação das Infraestruturas Rodoviárias), SIEV-Sistema Identificação Electrónica de Veículos, S.A. e suspensão da subconcessão AE do Centro.	219,3	O valor inicialmente peticionado foi de 1 350 M€. Foi proferido Acórdão em fevereiro de 2017, condenando o Estado na devolução da TRIR e das Taxas SIEV (cerca de 1 M€) e no pagamento de 42 M€ no primeiro semestre de 2017 e de pagamentos semestrais variando entre 3,5 M€ e 6,5 M€ entre novembro de 2017 e novembro de 2034. O Estado distribuiu ação de anulação parcial do acórdão.
Concessão Lusoponte (LUSOPONTE)	2012	Pré-contencioso	Alterações às taxas de IRC (2010 e 2012).	100	Anunciado; aguarda-se a eventual fase pré-contenciosa.
Concessão Lusoponte (LUSOPONTE)	2017	Reposição do equilíbrio financeiro	Cobrança de taxas SIEV.	0,5	Aguarda-se decisão final.
Concessão Grande Porto (AscendI Grande Porto)	2016	Ação de anulação de ato administrativo	Declaração de incumprimento e aplicação de multa contratual.	0,3	Em fase de alegações escritas finais.
Subconcessões Rodoviárias				376,1	
Subconcessão Transmontana (AE XXI)	2011	Reposição do equilíbrio financeiro	Atrasos na obtenção de visto.	52	Nota: A subconcessionária renunciou ao pedido, por acordo, tendo sido formalizada a desistência no âmbito da renegociação do contrato de subconcessão, o que ocorreu já no decurso de 2018.
Subconcessão Baixo Tejo (AEBT)	2012	Reposição do equilíbrio financeiro	Alterações legislativas específicas: Decreto-Lei n.º 112/2009 de 18 de maio; Portaria n.º 314-B/2010 de 14 de junho; Decreto-Lei n.º 111/2009 de 18 de maio.	155	O processo de arbitragem foi suspenso, no quadro do processo negocial em curso. O tribunal arbitral deferiu o pedido de suspensão até 30 de setembro de 2018.
Subconcessão Litoral Oeste (AELO)	2012	Reposição do equilíbrio financeiro	Alterações legislativas específicas: Decreto-Lei n.º 112/2009 de 18 de maio; Portaria n.º 314-B/2010 de 14 de junho; Decreto-Lei n.º 111/2009 de 18 de maio.	85	O processo de arbitragem foi suspenso, no quadro do processo negocial em curso. O tribunal arbitral deferiu o pedido de suspensão até 31 de dezembro de 2018.
Subconcessão Litoral Oeste (AELO)	2013	Impugnação de multa	A Infraestruturas de Portugal, S.A. propôs a aplicação da multa contratual.	0,06	Encontra-se em curso a Ação de impugnação de multa. Aguarda-se decisão do tribunal judicial.
Subconcessão Litoral Oeste (AELO)	2015	Reposição do equilíbrio financeiro	Vários factos geradores do pedido, nomeadamente: alterações ao projeto; perturbações de natureza ambiental; condições geológicas e geotécnicas anormais e imprevisíveis; achados arqueológicos; atrasos no planeamento da empreitada.	84	O processo de arbitragem foi suspenso, no quadro do processo negocial em curso. O tribunal arbitral deferiu o pedido de suspensão até 31 de março de 2017.
Contratos de Prestação de Serviços Associados a Parcerias Público-Privadas				-	
Concessão Norte Litoral	-	Reposição do equilíbrio financeiro	Alteração legislativa de carácter específico: Alteração da Lei n.º 25/2006 de 30 de Junho, decorrente da Lei que aprovou o OE/2011, Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro.	-	A Infraestruturas de Portugal aceitou a elegibilidade das despesas apresentadas, que serão ou não aprovadas caso a caso.
Concessão Norte Litoral	2014	Reposição do equilíbrio financeiro	Alteração legislativa de carácter específico: Alteração da Lei n.º 25/2006 de 30 de Junho, materializadas aquando da aprovação da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de outubro.	-	A Infraestruturas de Portugal aceitou a elegibilidade das despesas apresentadas, que serão ou não aprovadas caso a caso.
Total peticionado relativo a PPP do setor rodoviário				701	

Fontes: Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos (UTAP), Infraestruturas de Portugal, S.A. e IMT.

13. Sistemas de Previdência Social

190 Neste capítulo analisa-se a perspetiva orçamental apresentada na POE/2019 para os Sistemas de Previdência Social, tendo em conta a dimensão orçamental e a interação com os diversos agentes económicos. A análise principia com a apreciação da Segurança Social e estende-se depois à Caixa Geral de Aposentações.

13.1. Segurança Social

191 A POE/2019 revê em alta o saldo global da Segurança Social para 2018. O relatório do MF apresenta uma estimativa para 2018 de 1986 M€ (Tabela 30, parte superior), o que representa uma revisão em alta de 1029 M€, quando comparado com o valor de 929 M€ aprovado no OE/2018. A revisão em alta do saldo para 2018 é suportada pelo crescimento da receita com contribuições e quotizações (289 M€) e pela revisão em baixa da despesa relacionada com: i) ações de formação profissional com suporte no Fundo Social Europeu (FSE, -297 M€); ii) prestação de desemprego e apoios ao emprego (-90 M€), iii) pensões de velhice (-86 M€; iv) ação social (-74 M€). Adicionalmente, procedendo-se ao ajustamento das transferências do FSE, de forma a garantir o princípio da neutralidade dos fundos comunitários, prevê-se que o saldo global da Segurança Social em 2018 se venha a fixar em 1478 M€ (parte inferior da Tabela 30).

192 De acordo com a POE/2019, o saldo global da Segurança Social deverá atingir o montante de 1665 M€. Para 2019, encontra-se previsto um saldo global da Segurança Social inferior em 322 M€ face ao saldo global estimado para o ano de 2018 (1986 M€), sendo que após o exercício de ajustamento mencionado no parágrafo anterior, a comparação entre o saldo estimado para 2018 e o saldo previsto para 2019 reflete um crescimento de 142 M€ em 2019. Em qualquer caso, prevêem-se subidas expressivas da receita e da despesa efetivas durante o ano de 2019. A receita crescerá 3,9% e 5,6% antes e após o ajustamento FSE e a despesa 5,4% nos dois casos.

Tabela 30 – Orçamento da Segurança Social para 2018 e 2019

(em milhões de euros e em percentagem)

	OE/2018	Estimativa 2018	POE/2019	Var. Absoluta Previsão 2018 e OE/2018	Var. Absoluta POE/2019 e Previsão 2018	Iva (%) POE/2019 vs Previsão 2018
1. Receita Corrente - da qual:	28 083	28 361	29 475	278	1 114	3,9
Contribuições e quotizações	16 510	16 799	17 773	289	974	5,8
Receitas de jogos sociais	222	217	229	-5	12	5,6
Transf. correntes da Ad. Central	8 529	8 529	9 036	0	506	5,9
— Financ. da LBSS e outras	6 654	6 654	6 987	0	333	5,0
— Transf. OE relativa IRC	70	70	199	0	129	184,0
— Transf. OE relativa AIMI	50	50	50	0	0	0,0
Transf. do Fundo Social Europeu	1 955	1 978	1 624	23	-355	-17,9
Outras receitas correntes	826	838	814	12	-24	-2,9
2. Receita de Capital	13	12	7	-1	-5	-40,7
3. Receita Efetiva (1+2)	28 096	28 374	29 483	278	1 109	3,9
4. Despesa Corrente - da qual:	27 113	26 346	27 772	-767	1 427	5,4
Pensões, das quais:	16 700	16 619	17 382	-81	763	4,6
— Sobrevivência	2 341	2 348	2 407	7	59	2,5
— Invalidez	1 087	1 084	1 077	-3	-7	-0,6
— Velhice	13 273	13 187	13 898	-86	710	5,4
Sub. familiar a crianças e jovens	732	729	792	-3	63	8,7
Subsídio por doença	565	555	600	-10	45	8,1
Sub. desemprego e apoio ao emp.	1 352	1 262	1 208	-90	-54	-4,3
Complemento Solidário p/ Idosos	226	220	265	-6	45	20,7
Ação social	1 868	1 794	1 919	-74	125	7,0
Rendimento Social de Inserção	357	364	381	7	17	4,7
Prestação Social para a Inclusão	326	294	447	-32	153	52,0
Pensões do Regime Sub. Bancário	471	463	454	-8	-9	-2,0
Outras despesas correntes	1 267	1 267	1 317	0	50	3,9
Ações de Formação Profissional	1 868	1 575	1 715	-294	140	8,9
— das quais: c/ suporte no FSE	1 765	1 468	1 579	-297	111	7,6
5. Despesa de Capital	54	42	46	-12	4	9,1
6. Despesa Efetiva (4+5)	27 167	26 388	27 818	-780	1 430	5,4
7. Saldo Global (3-6)	929	1 986	1 665	1 057	-322	
Por memória: após ajustamentos do FSE						
1A. Receita corrente	27 895	27 854	29 431	-42	1 578	5,7
Contribuições e quotizações	16 510	16 799	17 773	289	974	5,8
Transf. correntes da Ad. Central	8 529	8 529	9 036	0	506	5,9
3A. Receita efetiva (1A + 2)	27 908	27 866	29 438	-43	1 573	5,6
Despesa corrente	27 113	26 346	27 772	-767	1 427	5,4
Pensões	16 700	16 619	17 382	-81	763	4,6
Ações de Formação Profissional	1 868	1 575	1 715	-294	140	8,9
— das quais: c/ suporte no FSE	1 765	1 468	1 579	-297	111	7,6
Despesa de capital	54	42	46	-12	4	9,1
Despesa efetiva	27 167	26 388	27 818	-780	1 430	5,4
7A. Saldo Global (3A - 6)	741	1 478	1 620	737	142	

Fonte: IGFSS, DGO e cálculos da UTAO. | Nota: O referencial anual para 2018 corresponde ao OE/2018 aprovado pela Assembleia da República.

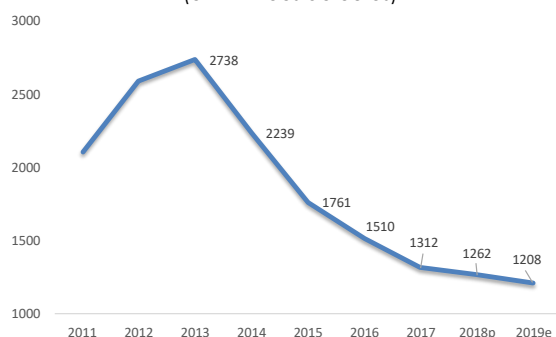
193 Para 2019, o principal contributo para o crescimento da receita advém do acréscimo previsto com a receita de contribuições e quotizações. Na POE/2019 encontra-se projetado um aumento da receita de 3,9%, decorrente, em larga medida, do aumento de 5,8% (974 M€) em contribuições e quotizações. De acordo com a informação do relatório da POE/2019, este desempenho positivo da receita com contribuições e quotizações deverá refletir o enquadramento macroeconómico previsto para 2019, nomeadamente, o crescimento do PIB (2,2%), a redução na taxa de desemprego (de 6,9% em 2018 para 6,3% em 2019), sendo complementado por maior eficácia nas liquidação e cobrança de contribuições e ainda na recuperação de créditos junto de contribuintes. Adicionalmente, encontra-se projetado o aumento de 5,9% nas transferências correntes da Administração Central, das quais se salienta o acréscimo previsto de 129 M€ com a receita consignada de IRC (1% em 2019), assim como o montante de 50 M€ de receita proveniente do Adicional ao IMI. De salientar que estas receitas (consignação de IRC e Adicional ao IMI) correspondem a uma diversificação das fontes de financiamento e são canalizadas para o subsistema previdencial de capitalização, para reforço do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social.

194 O orçamento da Segurança Social prevê para 2019 um crescimento acentuado com pensões decorrente da sua atualização regular e de um novo aumento extraordinário. De acordo com a POE/2019, prevê-se que a despesa com pensões registre um aumento face a 2018, de 763 M€ (+4,6%), sendo que 710 M€ (+5,4%) são relativos a pensões de velhice e 59 M€ (+2,5%) a pensões de sobrevivência. Projeta-se uma redução de 7 M€ (-0,6%) nas pensões de invalidez. O aumento anual previsto com pensões será alicerçado, em parte: i) na atualização regular de pensões em janeiro de 2019, com um

acréscimo na despesa previsto de 389 M€³⁷; ii) na atualização extraordinária de pensões em janeiro de 2019 com um aumento de 160 M€ (Caixa 2, p. 35); iii) no novo regime de Pensões de Longas Carreiras Contributivas (+ 66 M€); iv) no Complemento Extraordinário de Pensões Mínimas, que representa uma nova despesa de 26 M€ (Caixa 2).

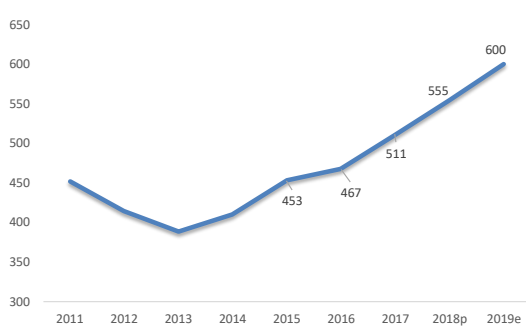
195 Para 2019, com a exceção das prestações de desemprego, encontra-se projetado um acréscimo da despesa com prestações sociais. O orçamento da Segurança Social previsto na POE/2019 projeta para o conjunto das principais prestações sociais um acréscimo de despesa em cerca de 449 M€, sendo que, no caso das prestações de desemprego, se prevê uma redução de 54 M€, em consonância com a tendência verificada nos últimos anos de diminuição da taxa de desemprego (Gráfico 38). O aumento na despesa com prestações sociais é influenciado pela atualização do Indexante dos Apoios Sociais. Para 2019 está previsto um acréscimo na despesa com: i) Abono de Família, mais 8,7% (Gráfico 40); ii) Subsídio por Doença, mais 8,1% (Gráfico 39); iii) Complemento Solidário para Idosos, mais 20,7%, em virtude do alargamento do acesso aos beneficiários de pensão de invalidez; iv) ação social, mais 7%, devido ao reforço no âmbito da RNCCI³⁸ e do PROCOOP³⁸; v) Rendimento Social de Inserção (RSI), mais 4,7% (Gráfico 41); vi) Prestação Social para Inclusão, mais 52% relacionado com alargamento a menores de 18 anos (ver Caixa 2).

Gráfico 38 – Despesa com prestações de desemprego
(em milhões de euros)



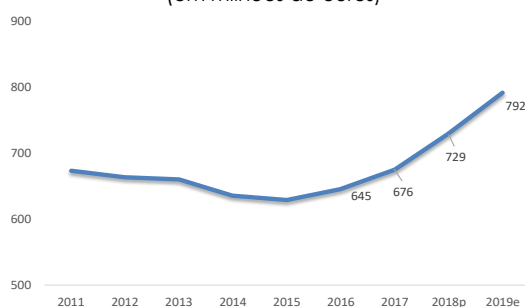
Fonte: Banco de Portugal e Ministério das Finanças.

Gráfico 39 – Despesa com subsídio de doença
(em milhões de euros)



Fonte: Banco de Portugal e Ministério das Finanças.

Gráfico 40 – Despesa com abono de família
(em milhões de euros)



Fonte: Banco de Portugal e Ministério das Finanças.

Gráfico 41 – Despesa com RSI
(em milhões de euros)



Fonte: Banco de Portugal e Ministério das Finanças.

196 A POE/2019 prevê para 2019 um excedente global da Segurança Social de 1620 M€, com contribuições positivas de todos os sistemas e subsistemas. O sistema previdencial da Segurança Social projeta um saldo de 1620 M€ (Tabela 31), para o qual, contribui o saldo de 840 M€ do subsistema previdencial de repartição, resultante sobretudo do incremento das contribuições para a segurança social, e as taxas, multas e outras penalidades, com 103 M€. Adicionalmente, o subsistema previdencial de capitalização projeta um excedente de 714 M€, decorrente, nomeadamente, de rendimentos de propriedade no valor de 476 M€ e de 249 M€ correspondentes ao valor de transferências do OE e das medidas de consignação de IRC e Adicional ao IMI. De referir ainda, o contributo para a melhoria do saldo global, em 66 M€, dado pelo sistema de proteção social de cidadania com origem no subsistema da ação social.

³⁷ A atualização regular das pensões em janeiro de 2019 abrange todas as pensões até 2 IAS em 1,9%, entre 2 e 6 IAS em 1,4% e entre 6 a 12 IAS em 1,15%.

³⁸ RNCCI – Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados e PROCOOP - Programa de Celebração de Acordos de Cooperação para o Desenvolvimento de Respostas Sociais.

Tabela 31 – Orçamento da Segurança Social para 2019, por subsistema
(em milhões de euros, em termos ajustados)

Classificação Económica	Receita	Despesa	Saldo
Previdencial	20584	19030	1554
Previdencial repartição	19859	19019	840
Previdencial capitalização	725	11	714
Proteção social de cidadania	8397	8331	66
Proteção familiar	1663	1663	0
Solidariedade	4393	4393	0
Ação Social	2341	2276	66
Regimes especiais	471	471	0
	29452	27832	1620

Fonte: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Nota: Informação dos Mapas da Lei números XIII e XIV. Os valores de receita e despesas apresentados (exceto para o sistema de regimes especiais) correspondem a receita efetiva e despesa efetiva, respetivamente.

13.2. Caixa Geral de Aposentações

197 A Caixa Geral de Aposentações I.P. (CGA), de acordo com o Decreto-Lei n.º 131/2012, de 25 de junho "(...) é um instituto público de regime especial, integrado na administração indireta do Estado, dotada de autonomia administrativa e financeira e património próprio." O regime da CGA é um sistema fechado, ou seja, tem a cargo a gestão do regime de previdência social dos funcionários públicos e trabalhadores equiparados (admitidos até 31 de dezembro de 2005). É no âmbito deste enquadramento que é efetuada a análise ao orçamento da CGA incluído na POE/2019.

198 De acordo com a POE/2019, deverá assistir-se a uma deterioração do saldo global da CGA. Em 2019, deverá registar-se um saldo global negativo de 61 M€, ou seja, um agravamento de 18 M€, face ao valor de saldo global estimado para 2018. No lado da receita, encontra-se prevista uma redução de 0,2% nas contribuições dos subscritores³⁹ e entidades resultante da diminuição no número de subscritores, sendo compensada em parte pelo progressivo descongelamento das carreiras dos funcionários públicos (Tabela 32). Com efeito, para fazer face ao aumento de despesa prevista relacionado com pensões e abonos da responsabilidade da CGA (+0,7%), a comparticipação financeira proveniente do OE para o equilíbrio da CGA deverá registar um aumento de 1,3%. Adicionalmente, encontra-se previsto um acréscimo de 44 M€ (15,3%) na transferência do OE para pensões e abonos da responsabilidade do Estado, de modo a colmatar o aumento na despesa da respetiva rubrica, na qual se destaca o acréscimo dos encargos com militares e militarizados decorrente dos efeitos do Decreto-Lei n.º 3/2017, de 6 de janeiro.

³⁹ Subscritor é todo o utente da CGA que "paga quota para efeito de aposentação ou reforma" — vide glossário da CGA em <https://www.cga.pt/glossario.asp>. Um pensionista não é subscritor.

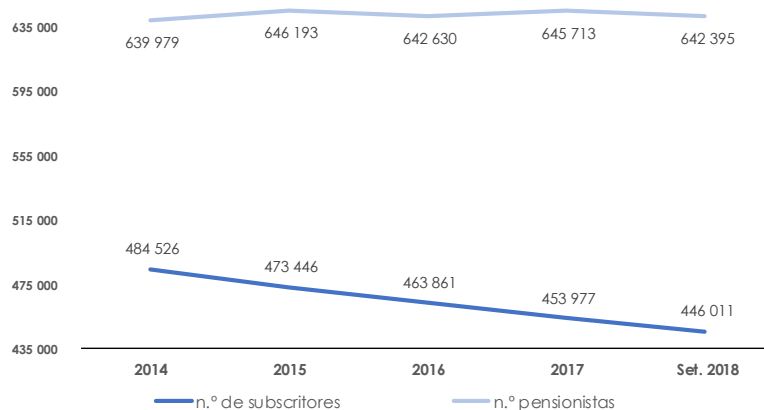
Tabela 32 – Orçamento da CGA em 2018 e 2019
(em milhões de euros e em percentagem)

	OE/2018	POE/2019	Variação nominal POE/2019 vs OE/2018	Iva (%) POE/2019 vs OE/2018
1. Receita corrente	9 915	10 022	107	1,1
Contribuições para a CGA, das quais:	3 882	3 877	-5	-0,1
Contribuições - subscritores e entidades	3 776	3 769	-7	-0,2
Contribuições - compensação por pagamento de pensões	106	108	2	2,0
Transferências correntes, das quais:	5 760	5 882	122	2,1
Comparticipação financeira do OE para o equilíbrio da CGA	4 919	4 984	65	1,3
Transf. do OE para pensões e abonos da responsabilidade do Estado	305	352	47	15,3
Pensão unificada - responsabilidade da Segurança Social	535	537	2	0,4
Rendimentos de propriedade	270	261	-9	-3,5
Outras Receitas Correntes	2	2	0	-
2. Receita de capital	0	0	0	-
3. Receita Efetiva	9 915	10 023	108	1,1
4. Despesa corrente, da qual:	9 957	10 083	126	1,3
Transferências correntes, das quais:	9 916	10 040	124	1,2
Pensões e abonos responsabilidade CGA	8 820	8 884	64	0,7
Pensões e abonos responsabilidade Estado	286	330	44	15,3
Pensões e abonos responsabilidade outras entidades	632	645	13	2,0
Transferência para a segurança social	178	181	3	1,7
5. Despesa de capital	0	0	0	-
6. Despesa Efetiva	9 957	10 083	126	1,3
7. Saldo global	-43	-61	-18	

Fonte: IGFSS, DGO e cálculos da UTAO. | Nota: O referencial anual para 2018 corresponde ao OE/2018 aprovado pela Assembleia da República.

199 Numa perspetiva de longo prazo, a comparticipação financeira do OE para o equilíbrio da CGA tenderá a aumentar. Desde 31 de dezembro de 2005, a CGA tornou-se um sistema fechado, não admitindo novos subscritores. Nesse sentido, apesar do aumento da esperança média de vida, o número de pensionistas tem registado uma relativa estabilidade devido ao fator de sustentabilidade, que adia a idade de aposentação (Gráfico 42). O número de subscritores tenderá a diminuir à medida que transitam para o estado de aposentado ou para o estado de falecido. Nestas condições, a CGA irá necessitar de aumentos sucessivos na comparticipação financeira do OE para equilibrar as suas contas, até que deixe de ter pensionistas. O acréscimo nesta comparticipação terá uma evolução inversa à trajetória descendente das contribuições dos subscritores.

Gráfico 42 – Evolução no número de subscritores e no número de pensionistas da CGA
(em milhares de pessoas)



Fonte: IGFSS, DGO e cálculos da UTAO.

PARTE III: Epílogo

14. Conclusões

200 As projeções macroeconómicas do Ministério das Finanças para 2019 parecem globalmente exequíveis, desde que o contexto externo não venha a ser significativamente pior do que o esperado nas hipóteses assumidas para o enquadramento internacional. A Formação Bruta de Capital Fixo evidencia algum otimismo, não havendo na POE/2019 justificação suficiente para sustentar a projetada aceleração do seu crescimento para 7%.

201 O próximo ano apresenta-se, neste momento, com muita incerteza na economia internacional, destacando-se quatro riscos descendentes para a atividade económica no território nacional. São eles os conflitos comerciais, o *Brexit*, a instabilidade política em países produtores de petróleo e a divergência entre políticas monetárias nas áreas do dólar e do euro. O primeiro risco, desencadeado pela onda de protecionismo norte-americana e as réplicas no resto do mundo, afeta a procura externa dirigida à produção da economia portuguesa. O abandono do mercado único por parte do Reino Unido permanece sem contornos definidos e poderá impactar negativamente nos fluxos de bens, serviços, capitais e pessoas. Ninguém sabe como se irão desenvolver em 2019 as profundas crises económicas, sociais e políticas em países com escala na produção mundial de petróleo e esta incerteza poderá acarretar subidas no prémio de risco implícito nas cotações desta matéria-prima. Finalmente, a evolução divergente das políticas monetárias nos dois lados do Atlântico poderá afetar as taxas de juro nos mercados monetários e de capitais, bem como a taxa de câmbio dólar/euro. O relatório do MF integra uma análise de sensibilidade a alterações em hipóteses caracterizadoras do ambiente externo que ajudam a antever a margem de materialidade do impacto de alguns destes riscos em certas variáveis macroeconómicas e orçamentais.

202 O saldo orçamental das Administrações Públicas previsto na POE/2019 é de -0,2%, projetando uma melhoria de 0,5 p.p. do PIB quando comparado com a estimativa de execução para 2018. Devido ao facto do PIB observado exceder o PIB potencial desde 2017, os efeitos da componente cíclica no saldo orçamental são positivos.

203 A UTAO encontrou reservas em três domínios da proposta orçamental que impactam ligeiramente nas variações anuais do saldo orçamental e do saldo estrutural. As reservas com estes efeitos situam-se na classificação de algumas receitas e despesas como medidas temporárias e/ou não recorrentes e na discrepância de 590 M€ entre saldo global e diferença aritmética entre previsões de receita e despesa efetivas. Esta segunda reserva também tem impacto na capacidade de a Assembleia da República fiscalizar a execução orçamental e autorizar alterações orçamentais.

204 A POE prevê a introdução de novas medidas de política orçamental em 2019, que acrescem às medidas integradas no PE/2018-2022. Na informação prestada à UTAO, as novas medidas melhoram o saldo orçamental em cerca de 0,15% do PIB e têm impacto específico em diferentes agregados. Na lista comunicada à Comissão Europeia (Projeto de Plano Orçamental para 2019) há menos medidas, mas quantificadas com um impacto líquido no saldo mais favorável, na ordem dos 0,4% do PIB. A divergência, sinalizada como terceira reserva da UTAO, não permite perceber exatamente qual será a contribuição para o saldo do conjunto das medidas, pois várias medidas indicadas à UTAO não foram reportadas à Comissão Europeia. Dá, no entanto, para se depreender que as medidas com maior impacto positivo deverão ser: i) dividendos do Banco de Portugal e da Caixa Geral de Depósitos, ii) ganhos de eficiência decorrentes da implementação das conclusões do exercício de revisão da despesa, iii) agravamento da tributação sobre contratos de crédito, deduções fiscais de gastos com viaturas e consumo de produtos específicos, e iv) poupança com juros. Um conjunto de medidas no domínio da previdência social contribuirá para baixar o saldo. Há medidas novas dirigidas diretamente a várias categorias de agentes económicos. Para as famílias, identificam-se a redução de IVA sobre a faturação de contadores de eletricidade e gás de baixa potência e as alterações na Prestação Social para a Inclusão, no regime de pensões de reforma para as carreiras contributivas longas, no Rendimento Social de Inserção, no Abono de família e no Complemento Extraordinário de Pensões Mínimas. Para as empresas, salientam-se o acréscimo na Contribuição sobre Energias Renováveis e as reduções em IRC conhecidas como IRC do Interior, IRC PME, alargamento da margem de dedução de lucros retidos e reinvestidos, o fim do Pagamento Especial por Conta e o agravamento da tributação autónoma em sede de IRS e IRC para as deduções de gastos com viaturas. Naturalmente, a incidência económica das medidas fiscais não ficará contida nos agentes sobre os quais incidem legalmente, dependendo a repercussão da carga das elasticidades e do dinamismo das procuras e ofertas afetadas.

Cumprimento das regras orçamentais na vertente preventiva do PEC

205 Desde o encerramento do Procedimento relativo aos Défices Excessivos, em 2017, que Portugal se encontra na vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento e, nesse contexto, sujeito ao

cumprimento de um conjunto de regras de disciplina em contas nacionais aplicáveis a agregados orçamentais e à dívida pública, esta na definição de Maastricht.

206 No que se refere ao saldo orçamental, a POE/2019 projeta a prossecução de uma trajetória descendente, apontando para que em 2019 este se situe próximo do equilíbrio, em -0,2% do PIB, um valor compatível com o limite mínimo de referência de -3% do PIB.

207 Ao nível do saldo estrutural, encontra-se igualmente projetada na POE/2019 uma melhoria deste indicador, para -0,3 p.p. do PIB potencial em 2019, embora ainda insuficiente para colocar o saldo estrutural em linha com o objetivo de médio prazo (OMP — excedente estrutural mínimo de 0,25% do PIB). Nestas condições, a avaliação centra-se na trajetória de consolidação orçamental em direção ao OMP. Considerando as projeções orçamentais apresentadas na POE/2019, a variação do saldo estrutural evidencia um risco de desvio face ao ajustamento anual exigido, de 0,6% do PIB em cada ano, embora a dimensão do desvio não seja suficiente para o classificar como significativo. As reservas identificadas pela UTAO relativas à classificação das medidas temporárias e/ou não recorrentes e ao saldo orçamental para 2019 têm impacto nesta avaliação; se julgadas procedentes na análise do ajustamento do saldo estrutural, passará a existir um risco de desvio significativo face ao ajustamento anual exigido.

208 A POE/2019 é omissa quanto ao cumprimento da regra para o crescimento da despesa primária líquida. Esta regra impõe um teto máximo para o crescimento anual da despesa primária líquida em termos nominais, que no caso de Portugal é de 0,7% em 2019. Não foram disponibilizados pelo MF os elementos necessários para a UTAO conseguir avaliar o cumprimento desta regra.

209 A Comissão Europeia, no entanto, na sequência do envio do Projeto de Plano Orçamental para 2019 pelas autoridades nacionais, concluiu existir um risco de desvio orçamental significativo no ajustamento orçamental estrutural em 2019, e em 2018 e 2019 quando avaliados em conjunto. Na carta enviada a Portugal em 19 do corrente, esclarece que esta conclusão decorre de um crescimento da despesa primária líquida superior ao crescimento máximo recomendado e de uma variação do saldo estrutural inferior à exigida a Portugal.

210 A trajetória da dívida pública implícita à POE/2019 assegura o cumprimento do enquadramento orçamental europeu para o limite do rácio da dívida pública durante o período transitório 2017-2019: ajustamento estrutura linear mínimo (MLSA).

211 Portugal dispõe, ainda, de uma regra de disciplina exclusivamente nacional, que é a existência de tetos de despesa num horizonte móvel de quatro anos (Quadro Plurianual de Programação Orçamental, QPPO). Esta regra é suposta condicionar a feitura dos planos orçamentais anuais, conformando-os com esses limites superiores. Porém, na prática, o QPPO é uma restrição inútil pois a lei permite que os tetos sejam alterados pela Assembleia da República a cada seis meses. Na realidade, esta faculdade legal tem sido abundantemente aproveitada e a POE/2019 não é exceção. O QPPO que ela propõe para o período 2019-2022 constitui a maior revisão em alta dos limites da despesa financiada por receitas gerais apresentada pelo XXI Governo Constitucional. Tomando como referência o PE/2018-22, a proposta de QPPO 2019-22 formalizada na POE/2019 apresenta uma revisão em alta para todos os anos, com um valor nominal crescente ao longo do horizonte temporal, traduzindo-se num impacto total de 7331 M€. A prática confirma a inutilidade da regra QPPO enquanto instrumento disciplinador das programações orçamentais anuais. Porém, do ponto de vista legal, não se pode dizer que a adoção da POE/2019 violará a lei porque a própria Proposta de Lei do OE inclui um artigo (o n.º 279) para alterar em conformidade os tetos de despesa.

212 A política orçamental projetada na POE/2019, assume, de acordo com o MF, uma orientação restritiva e contra-cíclica. Porém, considerando a reserva da UTAO sobre as medidas temporárias e/ou não recorrentes, a política orçamental subjacente à POE/2019 passa a revelar-se expansionista e pró-cíclica, em 2018. Quando se considera adicionalmente a reserva quanto ao saldo orçamental em contas nacionais, a política orçamental da POE/2019 passa a evidenciar uma orientação expansionista e pró-cíclica em 2018 e 2019.

213 As projeções da POE/2019 apontam para que a carga fiscal atinja, em 2018, o nível máximo dos últimos dez anos e para que se mantenha sensivelmente inalterada em 2019, representando 34,6% do PIB. Após o aumento significativo da carga fiscal em 2013, esta mantém até 2019 sensivelmente o mesmo nível. A evolução das diferentes componentes da carga fiscal projetada para 2019 encontra-se em linha com a trajetória verificada desde 2015, caracterizada por um reforço no peso dos impostos indiretos e uma diminuição no peso dos impostos diretos.

214 O saldo global das Administrações Públicas para 2018 foi revisto em alta no âmbito da estimativa divulgada no relatório da POE/2019, passando de -3557 M€ para -1304 M€. A magnitude desta revisão,

que acontece tanto na receita como na despesa efetivas, poderá sugerir uma alteração no objetivo orçamental do Governo para 2018.

215 A POE/2019 tem implícita uma deterioração do saldo global das Administrações Públicas para 2019 na ótica da contabilidade pública, ao contrário do que é previsto em contabilidade nacional. Tendo por referência a estimativa 2018, a POE/2019 prevê um acréscimo de receita e despesa efetivas, tanto na componente corrente como na componente de capital. O saldo global subjacente às previsões do MF para receita efetiva e despesas efetiva é -2193 M€, contra uma estimativa de -1304 M€ em 2018.

216 A POE/2019 prevê para 2019 um aumento da cobrança fiscal de 5,6% face à previsão inicial para 2018, mas que corresponde um ganho de 2,8% quando comparada com a estimativa de cobrança nesse ano.

217 As responsabilidades contingentes pendentes sobre o Estado relatadas na POE/2019 cobrem duas áreas de risco, as garantias e contragarantias concedidas pelo Estado e as Parcerias Público-Privadas (PPP). O volume de garantias concedidas a empréstimos de instituições bancárias nacionais contraídos junto do Banco Europeu de Investimento manteve-se estável entre junho de 2017 e junho de 2018, na ordem dos 2800 M€. A exposição em garantias a outras entidades ascendia a 15 218 M€ em 30 de junho de 2018. Neste lote, verificou-se uma redução de 903 M€ nas garantias concedidas a Entidades Públicas Reclassificadas, um aumento de 242 M€ nas garantias concedidas a Regiões Autónomas e um acréscimo de 50 M€ nas garantias concedidas a Entidades Públicas Não Reclassificadas.

218 As contingências associadas a PPP decorrem, maioritariamente, de processos de reposição do equilíbrio financeiro peticionados pelos parceiros privados. É no sector rodoviário que o Estado está mais exposto a riscos desta natureza. Os dados mais recentes registam uma redução significativa: em 2017, cerca de -1367 M€; no período de janeiro a agosto de 2018, aproximadamente -136 M€. O valor global em risco para o Estado no sector rodoviário ascendia a 701 M€ no final de 2017 e 565 M€ a 31 de agosto de 2018.

219 Os dados da POE/2019 preveem que o saldo global da Segurança Social se mantenha acentuadamente positivo, apesar do aumento expressivo projetado para a despesa com pensões e prestações sociais. Corrigida a conta para assegurar a neutralidade do FSE no equilíbrio orçamental, o saldo global deverá subir 142 M€. Para este resultado, contribuirá a manutenção da dinâmica de acréscimo de receita proveniente de contribuições e quotizações (5,8%), consequência, em parte, do acréscimo na massa salarial (emprego e remunerações por trabalhador). No lado da despesa, encontra-se previsto para 2019 um crescimento acentuado com pensões (4,6%), nomeadamente as de velhice, devido à atualização regular de pensões e medidas propostas, como a atualização extraordinária, o novo regime de pensões de longas carreiras contributivas e o complemento extraordinário de pensões mínimas. Nas prestações sociais, com a exceção das prestações de desemprego, encontra-se projetado um acréscimo da despesa com Abono de Família, Subsídio por Doença, Rendimento Social de Inserção, Ação Social, Complemento Solidário para Idosos e Prestação Social para Inclusão, esta em +52% relacionada com o alargamento da mesma a menores de 18 anos.

220 De acordo com a POE/2019, deverá assistir-se a uma deterioração do saldo global da CGA em virtude da ligeira redução das contribuições, resultante da diminuição no número de subscritores, sendo parcialmente compensada pelo efeito positivo do progressivo descongelamento das carreiras dos funcionários. Como tal, a comparticipação financeira proveniente do OE para o equilíbrio da CGA deverá registar um aumento, sendo esta a tendência natural nas próximas dezenas de anos, em virtude de o sistema não admitir novos subscritores desde o início de 2006.

Anexo 1: Reservas da UTAO

221 Este anexo apresenta, justificadamente, três reservas da UTAO sobre informações constantes da POE/2019: elegibilidade das operações orçamentais para a classificação como medidas temporárias ou medidas não recorrentes, valor do saldo global a usar na obtenção do saldo orçamental e dimensão das medidas de política novas. Todas impactam na aferição do cumprimento das metas do PE/2018-22 e das regras orçamentais expressas em contabilidade nacional, bem como na avaliação da postura da política orçamental perante o ciclo económico. As duas primeiras dão origem a um recálculo pela UTAO do saldo orçamental e do saldo estrutural, que é usado nos Capítulos 6, 7 e 8 para medir o impacto das reservas na aferição do cumprimento dos compromissos estratégico e disciplinar e da postura da política orçamental. A natureza da terceira reserva, como se verá, não pode ser usada para estas aferições.

A) Medidas temporárias e/ou medidas não recorrentes

222 Existem relativamente às medidas temporárias e/ou não recorrentes consideradas na POE/2019 divergências quanto à elegibilidade de algumas das medidas de acordo com a avaliação realizada pela UTAO. Com efeito, a partir da informação detalhada disponibilizada pelo MF quanto ao conteúdo das medidas temporárias e/ou não recorrentes consideradas na POE/2019, a UTAO procedeu a uma análise da elegibilidade das mesmas. Foram encontradas divergências no apuramento pontual de algumas medidas, o que coloca reservas quanto ao efeito orçamental das mesmas considerado na POE/2019, conforme se detalha em seguida. Consequentemente, o saldo estrutural resultante da classificação daquelas medidas pela UTAO difere do considerado pelo MF nos anos 2017, 2018 e 2019.

223 O impacto orçamental das medidas temporárias e/ou não recorrentes identificadas pela UTAO em 2017, de acordo com a informação disponível, difere do considerado na POE/2019. Na POE/2019, o MF não reconhece no saldo orçamental de 2017 o impacto da operação de recapitalização da CGD, de montante equivalente a 2,0% do PIB. Esta operação, classificada como medida temporária e/ou não recorrente, foi incluída no apuramento estatístico do saldo orçamental na ótica de contas nacionais e eleva para 3,0% do PIB o défice das administrações públicas em 2017 (face aos 0,9% do PIB considerado na POE/2019 para 2017, conforme Quadro III.5.1, p. 77, do relatório do MF). Em sentido contrário, na POE/2019 é considerada como medida temporária e/ou não recorrente a receita adicional de IRC que decorreu da venda do défice tarifário, de montante equivalente a 0,1% do PIB. Na avaliação da UTAO, esta operação não se enquadra naquela categoria de medidas, por construir um impacto na receita de IRC que decorre da atividade normal da empresa em causa, a que acresce o facto de essa operação não ser inédita, já que em anos anteriores operações idênticas terão produzido também impacto sobre a receita fiscal. Deste modo, as medidas temporárias e/ou não recorrentes consideradas na POE/2019 não coincidem com as consideradas pela UTAO, o que se traduz num impacto orçamental diferente em 2017: enquanto a POE/2019 aponta para um impacto nulo medido em percentagem do PIB, a UTAO considera que estas medidas em 2017 contribuíram para agravar o saldo das administrações públicas em 2,2% do PIB. As medidas consideradas pela UTAO estão identificadas na Caixa 3.

224 Relativamente a 2018 e a 2019, a avaliação da UTAO quanto à elegibilidade das medidas difere também da realizada pelo MF. Em resposta a um pedido de informação da UTAO, o MF identificou um conjunto de medidas temporárias e/ou não recorrentes para 2018 e 2019 que, na avaliação do MF, contribuem para agravar o saldo orçamental nesses anos em 0,5% e 0,4% do PIB, respetivamente, conforme consta do Relatório da POE/2019 (p. 77, Quadro III.5.1.). Para 2018, o MF considera como medida temporária e/ou não recorrente o valor de 230 M€ em despesas relacionadas com os incêndios de 2017, dos quais 130 milhões de euros não foram considerados pela UTAO, por se tratar de despesa de investimento específica, de prevenção de incêndios, dissociada da despesa de reconstrução, de acordo com o indicado no PE/2018-22. Em regra, as despesas com projetos de investimento não devem ser classificadas como medidas temporárias e/ou não recorrentes, tendo a UTAO considerado apenas a componente da despesa destinada a indemnizações e reconstrução. Também não foi considerada pela UTAO como elegível a compensação aos lesados do BES, em 2018 e em 2019, por se tratar de uma medida que agrava a despesa das Administrações Públicas e que não decorre diretamente do apoio excecional ao sector financeiro. O MF considera ainda como medida temporária e/ou não recorrente a não antecipação do imposto do tabaco, pelo facto de a entrega da POE/2020 ser adiada face ao calendário regular em virtude de as eleições legislativas estarem prevista para outubro de 2019. Este efeito constitui um desfasamento fiscal e, por esse motivo, na avaliação da UTAO, não se enquadra na classificação de medida temporária e/ou não recorrente. Em resultado da diferente identificação de medidas temporárias e/ou não recorrentes, a UTAO estima que estas contribuam para agravar o saldo das Administrações Públicas em contas nacionais nos anos de 2018 e 2019 em 0,4% e 0,3% do PIB, respetivamente. Estes impactos são inferiores aos projetados pelo MF na POE/2019 (0,5% e 0,4%, respetivamente). As medidas consideradas pela UTAO para cada um destes anos estão identificadas na Caixa 3.

Caixa 3 – Medidas temporárias e/ou medidas não recorrentes na classificação da UTAO

A interpretação adequada dos principais agregados orçamentais requer a exclusão de medidas com efeitos orçamentais temporários e de medidas com efeitos orçamentais não recorrentes. Só expurgando o saldo orçamental de impactos transitórios é possível analisar alterações sustentadas da posição orçamental intertemporal. Para esta finalidade, a UTAO considerou as seguintes medidas temporárias e/ou não recorrentes:

2017: Efeito sobre o saldo orçamental: -2,2 p.p. do PIB

- (i) Recuperação de garantia do BPP (+0,0 p.p.);
- (ii) Entrega de F-16 à Roménia (+0,0 p.p.);

- (iii) Conversão de ativos por impostos diferidos (DTA) no sector bancário (-0,1 p.p.);
- (iv) Swaps da STCP e Carris (-0,1 p.p.);
- (v) Indemnizações e reconstrução na sequência dos incêndios de 2017 (-0,0 p.p.);
- (vi) Inconstitucionalidade da taxa de proteção civil de Lisboa declarada pelo Tribunal Constitucional (-0,0 p.p.);
- (vii) Recapitalização da CGD (-2,0 p.p.).

2018: Efeito sobre o saldo orçamental: -0,4 p.p. do PIB

- (i) Recuperação de garantia do BPP (+0,2 p.p.);
- (ii) Acionamento do mecanismo de capitalização contingente do Novo Banco (-0,4 p.p.);
- (iii) Indemnizações e reconstrução na sequência dos incêndios de 2017 (-0,0 p.p.);
- (iv) Pagamento de indemnização pela Câmara Municipal de Lisboa por decisão judicial (-0,0 p.p.);
- (v) Conversão de ativos por impostos diferidos (DTA) (-0,1 p.p.).

2019⁽¹⁾: Efeito sobre o saldo orçamental: -0,3 p.p. do PIB

- (i) Acionamento do mecanismo de capitalização contingente do Novo Banco (-0,2 p.p.);
- (ii) Pagamento de indemnização a realizar pela Câmara Municipal de Lisboa por decisão judicial (-0,1 p.p.).

Nota:

(1) As medidas consideradas para 2019 correspondem ao acionamento do mecanismo de capitalização do Novo Banco, que o MF antecipa que venha a ocorrer novamente em 2019, e ao pagamento de indemnização na sequência de uma decisão judicial, no pressuposto que se trata de uma decisão judicial que venha a ocorrer em 2019 e à qual o MF atribui elevada probabilidade.

B) Compatibilidade entre o saldo global e o saldo orçamental

225 Esta secção explica a incompatibilidade que a UTAO encontrou entre o saldo global e o saldo orçamental durante a apreciação da POE/2019. O saldo global é um conceito de contabilidade pública e exprime a diferença entre a receita e a despesa efetivas. O saldo orçamental, também conhecido como capacidade ou necessidade líquida de financiamento, é um conceito de contabilidade nacional e exprime a diferença entre a receita e a despesa totais. O primeiro é apurado de acordo com o princípio da periodização de caixa no sistema de contabilidade orçamental das Administrações Públicas. O segundo é obtido a partir do saldo global, acrescentando-lhe determinados ajustamentos para que a soma seja um agregado respeitador das regras da contabilidade nacional. Importa vincar que o saldo global é o ponto de partida para se construir o saldo orçamental, como a Tabela 33 abaixo ilustra.

226 A Assembleia da República delibera sobre os agregados orçamentais em contabilidade pública.

As receita e despesa efetivas estão detalhadas nos Mapas anexos à Proposta de Lei do Orçamento do Estado para 2019, dela fazendo parte. É, pois, sobre os agregados orçamentais em contabilidade pública que o Parlamento vota. O saldo global do conjunto das Administrações Públicas proposto pelo Governo para aprovação parlamentar ascende a – 2193 M€, número que surge também no relatório do MF que justifica a POE/2019. Consultem-se, por exemplo, as pp. 215 (Quadro VI.1.1.) e 256 (Quadro A1.3).

227 As regras de disciplina orçamental europeias estão definidas com base em contabilidade nacional.

O saldo relevante das Administrações Públicas para aferição das regras descritas na Secção 4.1 deste documento é o saldo orçamental. Embora não seja votado no Parlamento, boa parte da discussão política e no espaço público é sobre o valor desta medida. O interesse na medida decorre, por um lado, da sua ligação direta às variáveis macroeconómicas, já que estas e o saldo orçamental são definidos no mesmo quadro conceptual, que é o sistema de normalização das contas nacionais e regionais da União Europeia. Por outro, o interesse público no saldo orçamental também decorre do papel fulcral desta variável nos indicadores das regras com que o País está comprometido. O relatório do MF afirma que o saldo orçamental para o conjunto das Administrações Públicas previsto para 2019 é – 385 M€. Ver, por exemplo, a p. 73 (Quadro III.3.1.).

228 O Projeto de Plano Orçamental enviado à Comissão Europeia em 16 de outubro só tem valores em contabilidade nacional. É sobre este documento⁴⁰ que a Comissão Europeia emitiu a carta referida na Secção 8.2. O saldo orçamental foi reportado em percentagem do PIB, com a cifra – 0,2% (p. 7, Tabela 6, da fonte indicada na nota de rodapé 40). Esta percentagem é compatível com o peso de – 385 M€ na projeção de PIB nominal usada pelo MF na produção da POE/2019, 209.322,181 M€.

⁴⁰ *Projeto de Plano Orçamental: 2019*. Lisboa: Ministério das Finanças. Consultado em 21/10/2018, disponível em https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/2019_dbp_pt_pt.pdf.

229 Os ajustamentos na passagem do saldo em contabilidade pública ao saldo em contabilidade nacional valem 1218 M€ em 2019. Este é o valor apurado pelo MF e reportado na p. 75 (Quadro III.3.2.) do seu relatório. A UTAO não encontra reservas neste número.

230 O registo nos dois sistemas contabilísticos tem que ser coerente. Nestas condições, a UTAO entende que o saldo orçamental compatível com o saldo global constante dos Mapas da Proposta de Lei e o valor dos ajustamentos é - 975 M€, e não os - 385 M€ que o relatório do MF apresenta. Há, pois, uma discrepância de 590 M€, ou 0,3% do PIB, entre o valor que o MF atribui ao saldo orçamental e o valor que a UTAO apura para a mesma variável com base nos Mapas da Proposta de Lei e nos ajustamentos efetuados pelo MF na passagem de saldos da contabilidade pública à contabilidade nacional. A Tabela 33 evidencia as contas.

Tabela 33 – Ano de 2019, exercício de passagem da contabilidade pública à contabilidade nacional
(em milhões de euros e percentagem)

	Apuramento UTAO, com base no saldo global dos mapas da Proposta de Lei Orçamental e nos ajustamentos do MF	Apuramento do Ministério das Finanças, (Quadro III.3.2. do relatório da POE)	Diferenças
	(1)	(2)	(3)=(1)-(2)
Saldo das Administrações Públicas em Contabilidade Pública (saldo global)	-2 193	-1 603	-590
Ajustamentos na passagem à Contabilidade Nacional ¹	1 218	1 218	0
Saldo das Administrações Públicas em Contabilidade Nacional (saldo orçamental)	-975	-385	-590
Saldo orçamental em % do PIB	-0,5	-0,2	-0,3
Por memória: PIB nominal = 209.322,181 M€			

Fontes: MF e cálculos da UTAO. | Nota: 1 - Ajustamentos detalhados na p. 75, Quadro III.3.2, do relatório do MF sobre a POE/2019.

231 Para o MF, o valor do saldo global a reter como ponto de partida na passagem à Contabilidade Nacional deve ser - 1603 M€, e não - 2193 M€. O Ministério esclarece, em nota ao referido Quadro III.3.2. e em resposta ao pedido de informação adicional da UTAO, que usou como ponto de partida naquele apuramento a sua estimativa para o saldo global, e que esta estimativa (-1603 M€) é melhor em 590 M€ do que o saldo global resultante dos tetos de despesa fixados na proposta de lei para a Administração Central.

232 A UTAO regista a contradição no relatório do MF e considera haver uma incoerência metodológica no exercício de passagem de saldos de um padrão contabilístico para outro. Esta afirmação está justificada nos argumentos acima apresentados. A assunção de valores diferentes para o saldo global nos documentos de política do MF (relatório e projeto de plano orçamental) indicia a disposição política de executar menos 590 M€ do que o orçamento ora proposto à Assembleia da República.

233 O indício de sobre-orçamentação contraria o princípio da transparência. O documento em apreciação na Assembleia da República não reflete nem especifica as poupanças que o Governo pretende realizar em sede de execução e este facto inibirá a avaliação precisa da evolução da execução orçamental.

234 O relatório anterior não inclui as caixas seguintes. As mesmas não constavam da apreciação preliminar à POE/2019 publicada pela UTAO em 22/10/2018. A Caixa 4 visa contribuir para o esclarecimento público da diferença de ponto de vista entre o Governo e a UTAO sobre a quantificação do saldo global. A divulgação da caixa neste relatório justifica-se pelo relevo mediático que a questão assumiu na semana de 22 a 28 de outubro. O tema suscitou dúvidas no Parlamento acerca da relevância da discrepância para o exercício dos poderes de fiscalização orçamental da Assembleia da República. Por isso, a Caixa 5 surge no presente relatório para esclarecer os efeitos que a aprovação da POE, tal como foi submetida no dia 15 do corrente, poderão ter na monitorização da execução orçamental e na autorização de alterações orçamentais.

Caixa 4 – Contribuição para o esclarecimento da divergência de entendimento entre o Governo e a UTAO sobre o valor do saldo global

O saldo mais citado em Contabilidade Pública é tecnicamente designado como "saldo global" e o saldo mais citado em Contabilidade Orçamental é tecnicamente designado como "saldo orçamental". Os dois estão interligados através de um conjunto de operações contabilísticas designadas como "ajustamentos na passagem à Contabilidade Nacional" (vide Tabela 33).

Na sequência da publicação do [Relatório UTAO n.º 32](#), o Senhor Ministro das Finanças defendeu, na audição parlamentar do passado dia 23, que - 1603 M€ é o saldo global que o Governo considerou no

relatório do MF sobre a POE/2019 como ponto de partida para construir o saldo orçamental. Disse que aquele valor é uma previsão e não deve ser confundido com a diferença entre a receita efetiva e a despesa efetiva do conjunto das Administrações Públicas constantes dos mapas da lei. Esta diferença vale – 2193 M€, como o corpo principal desta secção mostrou.

Na opinião que expressou e foi repetida no espaço público por outros membros do Governo nos últimos dias, a previsão do saldo global é uma estimativa economicamente educada do que é realista executar em termos da receita e da despesa orçamentadas e deve ser compatível com o objetivo político que o Governo pretende alcançar em Contabilidade Nacional.

Como se compreende então que a UTAO insista em afirmar que o saldo global subjacente à proposta orçamental para 2019 seja inferior em 590 M€ ao valor que o Governo defende? A razão da divergência é esta. Para a UTAO, o saldo global da proposta de orçamento não é, em si mesmo, uma previsão. É, simplesmente, uma operação aritmética de subtração: a diferença entre a receita efetiva orçamentada e a despesa efetiva orçamentada. Manda a prudência que a orçamentação da receita e a orçamentação da despesa sejam, elas sim, exercícios de previsão economicamente educada e compatíveis com o objetivo político a alcançar em Contabilidade Nacional. A UTAO não duvida que o Governo sabe usar a melhor informação disponível para prever os meios de financiamento que consegue cobrar e as dotações máximas para pagamento compatíveis com os compromissos assumidos e a assumir e que consegue financiar dentro do objetivo que tem para o défice orçamental. Assim, se a receita e a despesa efetivas constantes dos mapas da proposta de lei são previsões, a diferença aritmética entre uma e outra, a que se chama saldo global, já é em si mesma uma previsão. Foi esta previsão, efetuada por quem elaborou a POE e não pela UTAO, que a UTAO considerou ser o valor correto a considerar na passagem da Contabilidade Pública para a Contabilidade Nacional.

O que o Governo veio dizer é que sobre a previsão de receita e despesa efetivas constantes dos mapas da lei, veio fazer uma segunda previsão, esta sobre a diferença entre a receita prevista e a despesa prevista. Com o devido respeito, a UTAO entende que este procedimento é tecnicamente incoerente, pois não tem fundamento nas definições contabilísticas universalmente aceites. O Governo tem toda a legitimidade para, em sede de execução orçamental, gastar menos do que previu ou para cobrar mais do que previu, mas não pode fazer uma previsão diretamente sobre uma definição, que é o que é uma identidade contabilística.

No caso concreto da POE/2019, a divergência, no valor de 590 M€, quase não tem expressão material quando a despesa efetiva proposta para o próximo ano ascende a quase 93 mil M€ e o défice previsto, mesmo com a reserva da UTAO é de apenas 0,5% do PIB, um valor historicamente muito baixo. O problema não está no valor monetário desta discrepância. O problema é uma questão de princípio, e por duas razões. Primeira, o Governo em funções até pode ter excelentes motivos para acreditar que consegue executar um saldo orçamental de -0,2% do PIB. Porém, não apresenta um orçamento em consonância com o objetivo. Por um dever de transparência, deveria dizer aonde é que prevê gastar 590 M€ a menos, cobrar 590 M€ a mais ou uma combinação linear das duas coisas. Se não precisa dos 590 M€, então poderia simplesmente não os ter incluído nas previsões de receita e despesa efetivas que propôs para deliberação parlamentar. É também uma questão de princípio, e esta é a segunda razão, porque, se doravante se passar a achar admissível que o saldo global pode ser um exercício de previsão alternativo ou complementar ao próprio exercício de previsão das suas parcelas, no futuro poder-se-á estar a falar de discrepâncias muito maiores, dificilmente compatíveis com "educated guesses" e que, no final do dia, tornariam as previsões de receita e despesa totalmente inúteis. Tendo a UTAO sido criada para, entre outras finalidades, analisar tecnicamente as propostas de lei do OE, estaria a prestar um mau serviço se não alertasse os Senhores Deputados e o País para vulnerabilidades técnicas dessas propostas, especialmente tendo em conta que a Assembleia da República delibera sobre os agregados orçamentais em Contabilidade Pública.

Caixa 5 – Implicações da reserva B da UTAO sobre a capacidade de a Assembleia da República fiscalizar a execução orçamental e autorizar alterações orçamentais

A Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) em vigor⁴¹ estabelece, na Secção I do Capítulo II do Título III-A ("Execução Orçamental"), as disposições legais sobre alterações ao Orçamento do Estado. Existem alterações orçamentais que são da exclusiva competência da Assembleia da República e outras que cabem na esfera de competência do próprio Governo. Reproduzem-se os excertos relevantes.

Artigo 50.º-A

Alterações orçamentais da competência da Assembleia da República

Competem à Assembleia da República as alterações orçamentais que:

- a) Consistam na inscrição de novos programas;*
- b) Consistam num aumento do montante total das despesas de cada programa aprovadas no mapa xv da lei do Orçamento;*

⁴¹ A Lei de Enquadramento Orçamental em vigor corresponde à Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, tendo sido alterada pela Lei n.º 2/2018, de 29 de janeiro. Contudo, a Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, à data atual, mantém em vigor na matéria em apreciação o conteúdo da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, com as alterações introduzidas até à Lei n.º 41/2014, de 10 de julho.

c) Consistam em transferências de verbas entre programas;
(...)

Artigo 51.º

Alterações orçamentais da competência do Governo

1 - No âmbito da execução dos programas orçamentais, competem ao Governo as alterações orçamentais não referidas no artigo anterior.

2 - Competem ao Governo as alterações orçamentais que consistam num aumento do montante total das despesas de cada programa aprovadas no mapa xv da lei do Orçamento do Estado quando as mesmas resultem:

- a) De saldos de gerência ou dotações de anos anteriores cuja utilização seja permitida por lei;
- b) Da dotação provisional;
- c) De aumento de receitas efetivas próprias ou consignadas, contabilizadas como receita pública do próprio ano;
- d) De reforço de receitas de transferências provenientes dos orçamentos dos serviços e fundos autónomos ou do orçamento da segurança social, à exceção de transferências dos saldos anuais e das receitas resultantes do sistema previdencial da segurança social.

3 - As alterações efetuadas nos termos do número anterior devem constar do relatório de execução dos programas a que se refere o artigo 72.º-A.

Nos termos consagrados na LEO, a deliberação pela Assembleia da República sobre o Orçamento do Estado traduz-se, entre outros aspetos, na aprovação de limites máximos de despesa por programas, cuja alteração no decorrer da execução orçamental carece da sua aprovação. Simultaneamente, a LEO confere ao Governo instrumentos de flexibilidade no âmbito da gestão orçamental, que lhe permitem, nas situações acima tipificadas (art. 51.º), aumentar aqueles limites sem necessidade de autorização parlamentar. A LEO estipula ainda que os aumentos de despesa por programas por iniciativa do Governo devem constar do relatório de execução dos mesmos, que o Governo envia à Assembleia da República até 31 de março de cada ano. Este relatório informa sobre a execução dos programas orçamentais do ano anterior, explicitando os resultados obtidos e os recursos utilizados.

A divergência de 590 M€, entre o saldo global que resulta dos Mapas da POE/2019 e a estimativa que o Governo entendeu atribuir à mesma variável para efeitos de construção do saldo em Contabilidade Nacional (saldo orçamental) poderá ter implicações no papel que cabe à Assembleia da República em matéria de alterações orçamentais.

Com efeito, a aprovação de um orçamento pela Assembleia da República com um saldo global inferior ao que o Governo prevê executar resultará numa diminuição da capacidade de escrutínio da execução orçamental por parte da Assembleia da República. São quatro as circunstâncias em que o Parlamento perde capacidade de fiscalização.

A primeira é o desconhecimento das rubricas da despesa ou da receita em que estão alojados os 590 M€ da alegada poupança. A POE/2019 não esclarece em que rubricas das classificações económica, funcional e orgânica aquele valor se encontra registado. Estando os 590 M€ incluídos nas dotações de receita ou despesa aprovadas, serão eximidos de execução sem que o Parlamento saiba onde é que os cortes irão ser feitos.

As próximas circunstâncias aplicam-se à parcela de 590 M€ que o Governo venha a registar no lado da despesa efetiva. Por simplificação, mas sem perda de generalidade, assume-se na exposição seguinte que a totalidade dos 590 M€ corresponde a poupanças no lado da despesa. As figuras ilustram os próximos argumentos.

Figura 2 – Execução de despesa que o Governo previa não executar

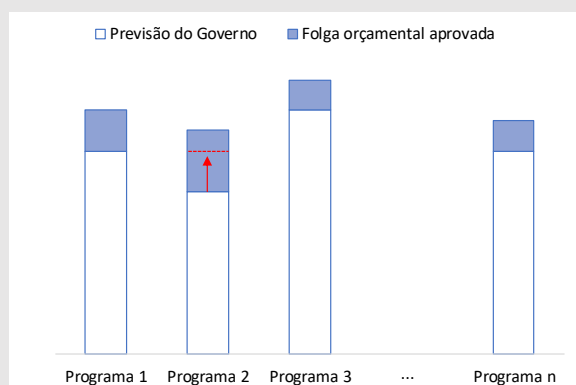
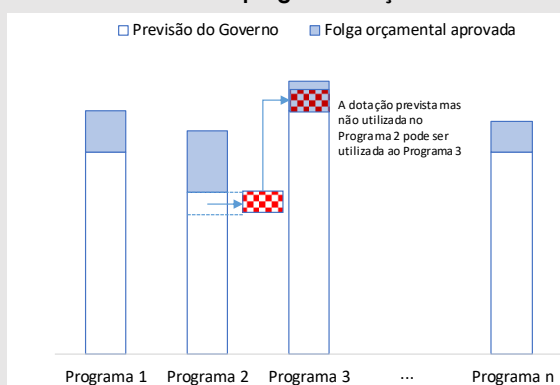


Figura 3 – Operação equivalente à transferência de verbas entre programas orçamenta



A segunda circunstância é a possibilidade conferida ao Executivo de alcançar níveis de despesa nalguns programas que não seriam possíveis sem a autorização prévia da Assembleia da República. A Figura 2 ilustra esta possibilidade. A altura das colunas representa o teto de despesa subjacente aos mapas anexos à Proposta de Lei e que o Parlamento aprova. Os retângulos azuis representam as parcelas de 590 M€ que o

Governo pretende congelar (não autorizar gastar) em cada programa. Tudo se passa como se os programas tivessem um teto inferior, no valor correspondente à altura dos retângulos brancos, teto inferior ao limite deliberado pelo Parlamento. No decorrer da execução, se houver necessidade num programa (o 2 na Figura 2), o Governo pode aumentar o seu teto reduzido sem necessidade de autorização prévia por parte da Assembleia da República. Claro que esta faculdade só é compatível com o saldo desejado se o acréscimo no teto do Programa 2 for financiada através de um acréscimo de receita face ao valor orçamentado.

A terceira circunstância é a possibilidade de, na prática, o Governo transferir dotações entre programas que, de outra forma, não conseguiria sem a autorização parlamentar prévia. Na medida em que se desconhecem quais as poupanças que o Governo espera alcançar em cada um dos programas orçamentais, a aprovação dos limites de despesa com uma folga de 590 M€ para o conjunto dos programas poderá permitir ao Governo alcançar um resultado equivalente à transferência de verbas entre programas e cuja autorização seria da exclusiva competência da Assembleia da República nos termos do citado art. 50.º-A. Esta possibilidade é ilustrada na Figura 3. Imagine-se que, durante a execução, o Governo pretende reforçar o teto efetivo do Programa 3. Mantendo o objetivo para o saldo orçamental, pode sacrificar parte da dotação de outro programa (por exemplo, o 2) para reforçar a capacidade de pagamento no Programa 3. Esta operação não seria possível se a Assembleia da República tivesse aprovado como limites de despesa as alturas dos retângulos brancos.

Finalmente, como quarta circunstância de perda na capacidade de fiscalização parlamentar, importa referir que estas alterações que passam a estar na esfera de competência do Governo, na medida em que não configuram uma das situações descritas no n.º 2 do Artigo 51.º acima referido, não estão sujeitas à transparência que resulta do n.º 3 do mesmo artigo.

C) Dúvidas sobre as medidas de política discricionárias efetivamente presentes na POE/2019

235 O valor das medidas de política discricionárias consideradas pelo MF nas projeções para 2019 e não incluídas no cenário orçamental de políticas invariantes importa para se medir a dimensão do esforço de convergência em direção ao OMP. O cenário de políticas invariantes é um exercício hipotético. Corresponde ao que aconteceria em 2019 aos agregados orçamentais se o Governo não introduzisse na economia novas medidas de política para terem efeito neste ano; as variáveis orçamentais, em particular, o saldo estrutural, assumiriam em 2019 os valores que resultassem das medidas introduzidas em anos anteriores que ainda gerassem efeitos, e da dinâmica da economia. O cenário de políticas invariantes constitui, assim, o ponto de partida para o analista perceber qual é o impacto de medidas novas (*i.e.*, não incluídas nesse ponto de partida) sobre os agregados orçamentais em 2019. Imagine-se que a evolução esperada em 2019 no saldo estrutural sem medidas novas (cenário de políticas invariantes) é indesejável, pretendendo-se reforçar a sua melhoria. Nesse caso, será necessário introduzir novas medidas com a força suficiente para induzir a o grau de melhoria pretendido. É por esta razão que a dimensão (valor) das medidas interessa na avaliação do esforço de ajustamento do saldo orçamental. Uma parte desse ajustamento advirá das medidas antigas e da dinâmica da economia e a outra parte resultará das medidas novas e da sua interação com as variáveis macroeconómicas.

236 Os compromissos no âmbito da vertente preventiva do PEC exigem a convergência do saldo estrutural para o OMP a, pelo menos, uma certa velocidade, expressa em p.p. de variação do saldo estrutural. Esta regra foi explicada na Subsecção 4.1.3. Assim, o valor das medidas novas a introduzir em 2019 terá que ser calibrado de acordo com a magnitude da diferença entre o esforço de ajustamento no cenário de políticas invariantes e o esforço exigido para cumprir aquela velocidade exigida pela regra.

237 A UTAO tem dúvidas sobre o valor das medidas de política discricionárias consideradas pelo MF nas projeções para 2019 e não incluídas no cenário orçamental de políticas invariantes. A dúvida resulta do facto de a UTAO ter encontrado medidas diferentes em duas comunicações do Ministério das Finanças: Projeto de Plano Orçamental para 2019 e resposta a um pedido de informação da UTAO. A Tabela 12 do Projeto de Plano Orçamental, enviado à CE a 16 de outubro (fonte na nota de rodapé 40), considera que as medidas discricionárias não incluídas no cenário de políticas invariantes produzem um efeito de melhoria sobre o saldo orçamental equivalente a 0,39% do PIB. Já a informação detalhada disponibilizada à UTAO aponta, por sua vez, para um impacto menor, na ordem dos 0,15% do PIB. A Tabela 34 exprime com rigor as diferenças encontradas entre os dois documentos oficiais do Ministério das Finanças. Recorde-se que é frequente, na análise dos Projetos de Plano Orçamentais, a CE considerar para estas medidas discricionárias de política um efeito inferior ao reportado pelas autoridades nacionais, tendo por base o efeito de medidas idênticas aplicadas em anos anteriores ou uma insuficiente explicitação das medidas em causa.

238 Nas orientações europeias de reporte no âmbito dos Projetos de Plano Orçamental, a UTAO não encontra razões para que o Governo tenha comunicado à Comissão Europeia menos medidas e um valor global diferente do que as medidas e o valor transmitidos à UTAO. Pelo contrário, as orientações convocam à prestação maximalista de informação. O Código de Conduta do *Two Pack*⁴² estabelece as orientações quanto ao conteúdo e ao formato da informação a colocar nos Projetos de Plano Orçamental. Como a citação abaixo reproduzida afirma, a informação a reportar pelos EM relativamente àquelas medidas deve ser exaustiva e, por conseguinte, no caso presente, deveria ter coincidido com a resposta ao pedido de informação formulado pela UTAO. Com efeito, os EM têm de identificar e quantificar nos Projetos de Plano Orçamental todas as medidas de política discricionárias que preveem adotar, face ao cenário de políticas invariantes, mesmo as de menor dimensão, ainda que a quantificação do seu impacto possa ser apresentada em termos agregados. A passagem relevante do Código de Conduta é (p. 27 da fonte identificada na nota de rodapé 42):

*"According to Regulation 1 measures with an estimated budgetary impact above 0.1% of GDP **should be described in detail**, whereas those with a budgetary impact below this threshold **need to be identified and their aggregated budgetary impact indicated**. To the extent possible, smaller measures affecting the same revenue / expenditure category could be meaningfully grouped together. However, in the context of the Economic and Financial Committee (Alternates composition) Member States have agreed to further improve the quality of discretionary tax measures (DTM) reporting, committing themselves to describe in detail all DTM with a minimum budgetary impact of 0.05% of GDP. Thus, in the context of the DBPs (Draft Budgetary Plans) and to improve consistency across reporting requirements, Member States are also encouraged to provide detailed information on all discretionary budgetary measures with an estimated budgetary impact above 0.05% of GDP."*

in Código de Conduta do Two Pack, p. 27 (destaque a negrito é da UTAO).

239 Perante duas listas de medidas com impacto orçamental diferente elaboradas pela mesma entidade, a UTAO desconhece o verdadeiro valor das medidas novas embutidas na proposta orçamental e, portanto, não consegue validar a contribuição das mesmas para o ajustamento do saldo estrutural planeado pelo Governo. Esta conclusão já constava da apreciação preliminar à POE/2019 que a UTAO publicou no dia 22 do corrente. Como, entretanto, não tomou conhecimento de elementos novos que lhe permitam compreender a razão daquela discrepância entre fontes internas, a UTAO permanece sem saber qual é, ao fim e ao cabo, a dimensão orçamental das medidas de política novas incluídas na POE/2019 e, portanto, é incapaz de validar o contributo das mesmas para a variação do saldo estrutural preconizada na POE/2019 (que, recorde-se, é 0,3 p.p. do PIB, segundo o Quadro III.5.1. na p. 77 do relatório do OE).

⁴² Código de Conduta do Two Pack: Specifications on the implementation of the Two Pack and Guidelines on the format and content of draft budgetary plans, economic partnership programmes and debt issuance reports, document endossado pelo ECOFIN em 9 de julho de 2013, com a redação fixada em 30 de setembro de 2016. Consultado em 27/10/2018, disponível em http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sqp/pdf/coc/2014-11-07_two_pack_coc_amended_en.pdf.

Tabela 34 – Discrepâncias entre medidas novas de política orçamental em dois documentos do MF

Descrição	POE/2019		Projeto de Plano Orçamental para 2019
	M€	% PIB	% PIB
Receita			
Fundos Estruturais - PT 2020	-	-	0,1
Fim do Pagamento Especial por Conta (PEC)	-100	-0,05	0,0
Outras Medidas Fiscais	115	0,05	0,1
Imposto de selo sobre contratos de crédito	-	-	
Tributação Autónoma de viaturas - IRC e IRS	40	0,02	
Alteração das taxas IEC's e escalões do IABA	75	0,04	
Dividendos	326	0,16	0,2
Dividendos da CGD			0,1
Dividendos do Banco de Portugal			0,1
Outras Medidas do Lado da Receita	-64	-0,03	-
Contribuições sobre Renováveis	30	0,01	
IRC do interior	-40	-0,02	
IRC PME	-13	-0,01	
IVA da eletricidade e gás natural	-19	-0,01	
Alargamento do limite da DLRR (Dedução de Lucros Retidos e Re-investidos)	-13	-0,01	
IVA na Cultura	-9	0,00	
Total Medidas do Lado da Receita	278	0,13	0,3
Despesa			
Prestação Social para a Inclusão	153	0,07	0,1
Exercício de revisão de despesa	-236	-0,11	-0,1
Aumento extraordinário das Pensões	85	0,04	0,1
Poupanças em juros	-191	-0,09	-0,1
Outras Medidas do Lado da Despesa	156	0,07	-
Reforma de longas carreiras	66	0,03	
RSI- valores de referência	6	0,00	
Abono de Família	58	0,03	
Complemento Extraordinário de Pensões Mínimas	26	0,01	
Total Medidas do Lado da Despesa	-34	-0,02	-0,1
Impacto Total no Saldo Orçamental	311	0,15	0,4

Fontes: A coluna "POE/2019" corresponde a informação facultada à UTAO pelo MF em 18/10/2018 e que é compatível com o relatório do MF sobre a POE/2019. A coluna "Projeto de Plano Orçamental para 2019" é a Tabela 12 do documento do MF com o mesmo nome identificado na nota de rodapé 40 e enviado à CE em 16/10/2018.

Anexo 2: Estatísticas

240 O estudo foi realizado sem acesso a informação solicitada expressamente ao Ministério das Finanças. Este anexo começa por dar nota pública de que a UTAO não recebeu, até às 00h00m do dia 21/10/2018, os dados abaixo listados e que havia solicitado ao GPEARI-MF em 17 do corrente.

- Valor médio da FBCF não coberto por fundos da UE em 2017, 2018 e 2019, considerando, para efeitos da média, um período de quatro anos (entre t-3 e t), em milhões de euros com três casas decimais, elemento necessário para aferição do cumprimento da regra da despesa primária líquida.
- Medidas temporárias e/ou não recorrentes do lado da receita em 2017, 2018 e 2019, em milhões de euros com três casas decimais, cujo valor é necessário para a aferição do cumprimento da regra da despesa primária líquida.
- Medidas temporárias e/ou não recorrentes do lado da despesa em 2017, 2018 e 2019, em milhões de euros com três casas decimais, cujo valor é necessário para aferição do cumprimento da regra da despesa primária líquida.
- Saldo estrutural, medidas temporárias e/ou não recorrentes e componente orçamental cíclica em percentagem do PIB em 2017, 2018 e 2019, no cenário de políticas invariantes.

- Identificação do impacto de pressões orçamentais que transitam de anos anteriores, em contas nacionais, em milhões de euros e com três casas decimais.
- Identificação da classificação económica, em contas nacionais, da reserva orçamental e da dotação provisional em 2018 e 2019, em milhões de euros e com três casas decimais.

241 A próxima página exhibe um quadro em formato alargado que facilita a comparação dos exercícios de projeção realizados entre maio e outubro para a economia portuguesa. O mesmo é invocado várias vezes no Capítulo 2. Sendo diferente, inspira-se numa tabela parecida que o CFP mantém atualizada no seu portal Internet. Agradece-se a inspiração.

Ver Tabela 35 na próxima página.

242 A terminar este anexo, são mostrados na Tabela 36 as coordenadas dos gráficos da Secção 9.1 sobre a orientação da política orçamental face ao ciclo económico vivido nos anos 2014 a 2019. A tabela tem, ainda, o intuito pedagógico de ajudar a compreender a derivação das coordenadas e a construção desses gráficos.

Tabela 35 – Comparação do cenário macroeconómico face a outros referenciais

(taxa de variação anual, em percentagem e em pontos percentuais)

	INE		PE/2018-22 abril/2018					OCDE maio/2018		CE julho/2018		CFP setembro/2018					BdP out/2018	FMI outubro/2018					PPL OE/2019 outubro/2018			
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2020	2021	2022	2018	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2018	2019	
PIB real e componentes, ótica da despesa (variação, %)																										
PIB	1,9	2,8	2,3	2,3	2,3	2,2	2,1	2,2	2,2	2,2	2,0	2,2	1,9	1,7	1,7	1,6	2,3	2,3	1,8	1,5	1,4	1,4	1,4	2,3	2,2	
Consumo Privado	2,4	2,3	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	1,9	1,9	-	-	2,3	2,0	1,8	1,6	1,6	2,4	-	-	-	-	-	-	2,3	1,9	
Consumo Público	0,8	0,2	0,7	-0,1	-0,1	-0,2	0,0	0,7	-0,1	-	-	1,2	0,7	0,4	0,4	0,5	0,7	-	-	-	-	-	-	1,0	0,2	
Investimento (FBCF)	2,3	9,2	6,2	7,0	7,1	6,4	5,5	5,9	6,8	-	-	5,3	5,2	4,2	3,9	3,5	3,9	-	-	-	-	-	-	5,2	7,0	
Exportações	4,4	7,8	6,3	4,8	4,2	4,2	4,2	5,8	4,3	-	-	5,7	4,5	3,8	3,5	3,4	5,0	6,5	4,7	4,3	4,2	4,2	4,2	6,6	4,6	
Importações	4,7	8,1	6,3	5,0	4,5	4,5	4,4	6,4	4,7	-	-	6,3	4,8	4,0	3,7	3,6	5,1	6,8	5,5	5,0	4,4	4,3	4,3	6,9	4,8	
Contributos para o crescimento do PIB (em p.p.)																										
Procura interna	2,0	3,1	2,5	2,6	2,6	2,5	2,4	2,3	2,3	-	-	2,6	2,3	2,0	1,9	1,8	1,2	-	-	-	-	-	-	2,7	2,5	
Procura externa líquida	-0,2	-0,3	-0,2	-0,2	-0,3	-0,3	-0,2	-0,2	-0,1	-	-	-0,4	-0,3	-0,2	-0,2	-0,2	1,1	-	-	-	-	-	-	-0,3	-0,3	
Preços (variação, %)																										
Deflator do PIB	1,8	1,5	1,4	1,4	1,4	1,5	1,5	1,4	1,3	-	-	1,4	1,6	1,7	1,6	1,6	-	1,6	1,6	1,7	1,7	1,7	1,7	1,4	1,4	
Inflação (IHPC)	0,6	1,6	1,5	1,5	1,5	1,8	1,8	1,1	1,7	1,4	1,6	1,3	1,4	1,5	1,5	1,5	1,4	1,7	1,6	1,8	1,9	2,1	2,1	1,4	1,4	
PIB nominal	3,7	4,4	3,8	3,7	3,8	3,7	3,7	3,5	3,5	-	-	3,6	3,5	3,5	3,4	3,2	-	3,9	3,4	3,3	3,2	3,1	3,0	3,8	3,6	
Mercado de trabalho (variação, %)																										
Taxa de desemprego	11,1	8,9	7,6	7,2	6,8	6,5	6,3	7,5	6,6	-	-	6,9	6,1	5,9	5,8	5,8	7,0	7,0	6,7	6,5	6,3	6,1	6,0	6,9	6,3	
Emprego	1,6	3,3	1,9	1,1	0,9	0,8	0,8	2,0	1,3	-	-	2,6	1,2	0,5	0,3	0,3	2,3	1,9	1,2	-	-	-	-	2,5	0,9	
Remuneração média por trabalhador		2,0	2,1	2,1	2,2	2,4	2,4	1,0	2,0	-	-	1,6	2,1	2,2	2,4	2,4	-	-	-	-	-	-	-	1,9	2,3	
Produtividade aparente do trabalho	0,3	-0,5	0,5	1,2	1,4	1,4	1,3	0,2	0,9	-	-	-0,4	0,6	1,2	1,4	1,3	-	-	-	-	-	-	-	-0,2	1,3	
Financiamento da economia e setor externo (% do PIB)																										
Capacidade líquida de financiamento face ao exterior	1,0	1,1	1,6	1,8	1,8	1,6	1,6	-	-	-	-	1,5	1,4	1,3	1,3	1,3	1,4	-	-	-	-	-	-	1,0	1,2	
Balança corrente	0,1	0,2	0,7	0,7	0,7	0,5	0,4	-0,3	-0,5	-	-	0,7	0,5	0,5	0,5	0,5	-	0,0	-0,3	-0,6	-0,9	-1,3	-1,5	0,0	0,0	
Balança de bens e serviços	1,1	0,8	1,0	1,0	0,8	0,7	0,7	1,3	1,1	-	-	0,8	0,6	0,6	0,6	0,6	1,3	-	-	-	-	-	-	0,7	0,7	
Balança de rend. primários e transferências	-1,0	-0,6	-0,3	-0,3	-0,2	-0,3	-0,2	-1,6	-1,6	-	-	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-	-	-	-	-	-	-	-0,7	-0,6	
Balança de capital	0,9	0,9	0,9	1,1	1,1	1,1	1,1	-	-	-	-	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	-	-	-	-	-	-	-	1,0	1,2	
Indicadores de finanças públicas (% do PIB)																										
Saldo orçamental	-2,0	-3,0	-0,7	-0,2	0,7	1,4	1,3	-0,7	-0,2	-	-	-0,5	-0,2	-0,1	0,6	0,3	-	-0,7	-0,3	-0,2	0,0	0,2	0,2	-0,7	-0,2	
Dívida Pública	129,2	124,8	122,2	118,4	114,9	107,3	102,0	-	-	-	-	122,2	118,7	116,4	110,1	106,1	-	-	-	-	-	-	-	121,2	118,5	
Desenvolvimentos cíclicos																										
PIB potencial (variação, %)	-	-	1,9	2,3	2,2	2,1	2,2	1,1	1,2	-	-	1,8	2,0	1,8	1,6	1,6	-	-	-	-	-	-	-	1,9	2,0	
Hiato do produto (% do PIB potencial)	-	-	0,7	0,7	0,8	0,9	0,8	-2,7	-1,8	-	-	0,8	0,6	0,6	0,7	0,7	-	0,1	0,5	-	-	-	-	0,7	0,9	

Fontes: INE, MF, CFP, BdP, FMI, CE, OCDE e cálculos da UTAO. As fontes em detalhe são as seguintes: MF — PE/2018-22, maio de 2018; OCDE — *Economic Outlook* n.º 103, maio de 2018; CFP — *Finanças Públicas: Situação e Condicionantes 2018-2022 (Atualização)*, setembro de 2018; BdP — *Boletim económico*, outubro de 2018; CE — *Summer 2018 Interim Economic Forecast*, julho de 2018; FMI — *World Economic Outlook*, outubro de 2018; MF — *POE/2019*, outubro de 2018. | Notas: As projeções do Banco de Portugal para a procura interna e para a procura externa líquida referem-se ao contributo líquido de importações, deduzindo em cada componente da procura interna e das exportações o volume de importações previsto como necessárias para satisfazer cada componente. O cálculo dos conteúdos importados foi efetuado com base em informação relativa a 2013, de acordo com a metodologia apresentada na Caixa "O conteúdo importado da procura global em Portugal", *Boletim Económico*, dezembro de 2017, Banco de Portugal.

Tabela 36 – Avaliação da orientação da política orçamental projetada na POE/2019
(em percentagem e em pontos percentuais do PIB)

	Comissão Europeia Projeções da Primavera						POE/2019 ⁽¹⁾	
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2018	2019
Saldo primário estrutural	3,1	2,2	2,2	2,8	2,5	2,3	2,9	3,0
Variação do saldo primário estrutural ⁽²⁾	1,3	-0,9	0,0	0,6	-0,3	-0,2	0,1	0,1
Hiato do produto	-3,1	-1,7	-0,9	0,3	1,0	1,3	0,7	0,9
Variação do hiato do produto ⁽³⁾	1,0	1,4	0,8	1,2	0,7	0,3	0,4	0,2

POE/2019 recalculada com a Reserva A da UTAO

	2018	2019
Saldo primário estrutural	2,8	2,9
Variação do saldo primário estrutural ⁽²⁾	-0,1	0,1
Hiato do produto	0,7	0,9
Variação do hiato do produto ⁽³⁾	0,4	0,2

POE/2019 recalculada com as Reservas A e B da UTAO

	2018	2019
Saldo primário estrutural	2,8	2,6
Variação do saldo primário estrutural ⁽²⁾	-0,1	-0,2
Hiato do produto	0,7	0,9
Variação do hiato do produto ⁽³⁾	0,4	0,2

Fontes: CE, POE/2019 e cálculos da UTAO. | Notas: (1) Para o saldo primário estrutural, foi utilizada a informação que consta do [Relatório da POE/2019](#), p. 77. Para o hiato do produto, a fonte de informação utilizada foi o [Projeto de Plano Orçamental 2019](#), p. 7. (2) A variação do saldo primário estrutural está representada no eixo vertical dos gráficos que ilustram a orientação da política orçamental na Secção 9.1. (3) A variação do hiato do produto corresponde ao eixo horizontal dos mesmos gráficos.



UTAO | UNIDADE TÉCNICA DE APOIO ORÇAMENTAL

AV. DOM CARLOS I, N.º 128 A 132 | 1200-651 LISBOA, PORTUGAL

<http://www.parlamento.pt/sites/COM/XIII/LEG/5COFMA/Paginas/utao.aspx>