



Conselho das Finanças Públicas
Portuguese Public Finance Council

Análise da proposta de Orçamento do Estado para 2016

Relatório do Conselho das Finanças Públicas

n.º 2/2016

março de 2016

O Conselho das Finanças Públicas é um órgão independente, criado pelo artigo 3.º da Lei n.º 22/2011, de 20 de maio, que procedeu à 5.ª alteração da Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, republicada pela Lei n.º 37/2013, de 14 de junho).

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

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

Este Relatório foi elaborado com base na informação disponível até ao dia 24 de fevereiro de 2016.

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

Índice

APRECIÇÃO GLOBAL	IV
1 INTRODUÇÃO.....	1
2 CENÁRIO MACROECONÓMICO	2
2.1 REVISÃO DO CENÁRIO MACROECONÓMICO.....	2
2.1.1 CENÁRIO MACROECONÓMICO INCLUÍDO NA POE/2016.....	2
2.1.2 COMPARAÇÃO COM AS PREVISÕES INCLUÍDAS NO EOE/2016.....	4
2.2 REAVALIAÇÃO DOS RISCOS SUBJACENTES AO CENÁRIO MACROECONÓMICO	7
3 COERÊNCIA DAS PREVISÕES ORÇAMENTAIS FACE AO CENÁRIO MACROECONÓMICO E MEDIDAS DE POLÍTICA ORÇAMENTAL.....	9
3.1 ANÁLISE DA PREVISÃO DE RECEITA PÚBLICA NA POE/2016	9
3.2 ANÁLISE DA PREVISÃO DE DESPESA PÚBLICA NA POE/2016	15
4 AVALIAÇÃO DO AJUSTAMENTO ORÇAMENTAL, DA POSTURA DA POLÍTICA ORÇAMENTAL E DO CUMPRIMENTO DAS REGRAS.....	21
4.1 SALDOS ORÇAMENTAIS.....	21
4.2 AJUSTAMENTO ORÇAMENTAL E POSTURA DA POLÍTICA ORÇAMENTAL.....	22
4.3 QUADRO PLURIANUAL DE PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTAL (QPPO).....	25
5 ENDIVIDAMENTO, NECESSIDADES BRUTAS DE FINANCIAMENTO E EVOLUÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA.....	28
5.1 ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO GLOBAL DIRETO DO ESTADO.....	28
5.2 NECESSIDADES BRUTAS DE FINANCIAMENTO (2016-2019)	29
5.3 DINÂMICA DA DÍVIDA	30
ANEXOS	33
LISTA DE ABREVIATURAS	44
PRINCIPAIS FONTES DE INFORMAÇÃO ESTATÍSTICA	46

Índice de Gráficos

Gráfico 1 – Contributos para a evolução do deflator do PIB por componente (p.p.).....	3
Gráfico 2 – Contributos para a revisão do PIB nominal no OE/2016 face ao EOE/2016.....	5
Gráfico 3 – Indicadores de conjuntura.....	8
Gráfico 4 – Evolução da receita ajustada das administrações públicas (em M€).....	10
Gráfico 5 – Evolução do peso dos impostos no conjunto da receita fiscal.....	11
Gráfico 6 – Evolução da carga fiscal (em % do PIB).....	12
Gráfico 7 – Variação das componentes da despesa (M€).....	17
Gráfico 8 – Variação anual das despesas com pessoal e prestações sociais (M€).....	18
Gráfico 9 – Análise de sensibilidade à taxa de juro das novas emissões de OT (M€).....	19
Gráfico 10 – Política orçamental e posição cíclica [2012-2016].....	23
Gráfico 11 – Esforço orçamental cumulativo entre 2013 e 2016.....	24
Gráfico 12 – Cumprimento da Regra do Saldo (% e p.p. do PIB).....	25
Gráfico 13 – Despesa com ativos financeiros (M€).....	28
Gráfico 14 – Necessidades Brutas de Financiamento 2017-2019 (mil M€).....	30
Gráfico 15 – Contributos para a evolução da Dívida Pública (% do PIB).....	31
Gráfico 16 – Comportabilidade da dívida.....	32
Gráfico 17 – Contributo dos subsectores para o saldo acumulado ajustado (% do PIB).....	37
Gráfico 18 – Contributo dos subsectores para a redução do défice ajustado (p.p. do PIB).....	38

Índice de Quadros

Quadro 1 – Previsões incluídas no EOE/2016 e na POE/2016.....	4
Quadro 2 – Previsões oficiais para a economia portuguesa.....	6
Quadro 3 – Receita ajustada das administrações públicas e impacto das medidas.....	10
Quadro 4 – Despesa ajustada das administrações públicas e impacto das medidas.....	15
Quadro 5 – Impacto das medidas temporárias, não recorrentes e fatores especiais no saldo orçamental...20	
Quadro 6 – Indicadores orçamentais.....	22
Quadro 7 – Do saldo em contas nacionais ao limite de despesa no QPPO (em M€).....	26
Quadro 8 – QPPO: limites de despesa para 2016 (em M€).....	27
Quadro 9 – Necessidades de Financiamento do Estado (M€).....	29
Quadro 10 – Contributos para a variação dos juros.....	32
Quadro 11 – Detalhe das previsões oficiais para a economia portuguesa.....	33
Quadro 12 – Medidas com impacto orçamental em 2016 (em M€).....	34
Quadro 13 – Variação do saldo (ajustado) por subsector (em M€).....	38
Quadro 14 – Conta do Subsector dos Fundos da Segurança Social.....	39
Quadro 15 – Conta das Administrações Públicas não ajustada (M€).....	42
Quadro 16 – Conta das Administrações Públicas ajustada (M€).....	42
Quadro 17 – Conta das Administrações Públicas ajustada (em % do PIB).....	43

Índice de Caixas

Caixa 1 – Previsões oficiais para a economia portuguesa	6
Caixa 2 – Medidas temporárias consideradas pelo CFP em 2015 e 2016.....	19
Caixa 3 – Medidas de política com impacto orçamental em 2016.....	34
Caixa 4 – Conta das Administrações Públicas por subsector	37

APRECIÇÃO GLOBAL

A Proposta de Orçamento do Estado para 2016 (POE/2016) foi elaborada segundo um calendário que se afasta do previsto no Semestre Europeu. A sequência por este definida é, contudo, particularmente importante quando, como é o caso, se pretende introduzir mudanças de fundo não só na postura da política orçamental, mas também no quadro de política económica em que ela se insere. A apreciação da POE/2016, ao reconhecer o objetivo expresso de inserir o Orçamento do Estado numa nova estratégia económica e financeira, posterior à conclusão do Programa de Ajustamento Económico e Financeiro (PAEF), não pode deixar de evidenciar os riscos que decorrem da definição incompleta dessa mesma estratégia.

O PAEF correspondeu a um programa de emergência tornado necessário pela perda de acesso ao financiamento normal de mercado, em resultado dos insustentáveis desequilíbrios macroeconómicos que o país acumulara, como consequência da incapacidade revelada de fazer crescer a economia e o emprego ao longo de uma década de políticas financeiras excepcionalmente expansionistas, financiadas pelo exterior. Em matéria de consolidação orçamental, a orientação inicial do programa, no sentido de assentar predominantemente no controlo e em ganhos de eficiência das despesas públicas, foi rapidamente frustrada, não obstante os testemunhos empíricos que confirmam a vantagem desse tipo de estratégia quanto à natureza e durabilidade da consolidação.

A opção por cortes horizontais de despesa e aumentos de impostos, que acabou por impor-se, acentuou a natureza transitória do programa. Embora bem-sucedida no respeitante ao regresso ao financiamento de mercado, deixou por resolver problemas cuja solução requer a revisão em profundidade do processo orçamental e da gestão financeira pública. Essa revisão deve, por seu turno, integrar-se num contexto de definição a médio prazo da política económica e ser compatível com a coordenação de políticas a nível da área do euro, um processo necessariamente multilateral, previsto no Semestre Europeu.

Estes passos foram já consagrados na legislação nacional, nomeadamente com a aprovação da nova Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro), que prevê um período transitório de três anos para a sua completa entrada em vigor. Essa longa transição justifica-se pela necessidade de reformas de fundo, em particular no domínio das infraestruturas da gestão financeira pública. Contudo, a melhor integração do Orçamento do Estado num quadro de política económica de médio prazo é já possível e mesmo indispensável, não só para cumprimento das responsabilidades assumidas no contexto europeu, mas para permitir à economia libertar-se do círculo vicioso de arranques e travagens que condena a sua capacidade de crescer sustentavelmente e de financiar as obrigações contraídas no domínio do Estado social.

Essa integração foi em larga medida frustrada pelo calendário em que se situou a POE/2016, um aspeto que importa corrigir com a apresentação do Programa de Estabilidade em abril. Aí deve ser possível definir o quadro macroeconómico de médio prazo em que os próximos orçamentos anuais devem inserir-se, compatibilizando-os com um Quadro Plurianual de Programação Orçamental efetivamente vinculativo, que deixe de ser visto como simples formalidade legal para finalmente se tornar no instrumento de responsabilização orçamental

e de apoio à formulação e execução de políticas públicas plurianuais, indispensável à sustentabilidade destas, no contexto de uma consolidação orçamental duradoura. Estas são, com efeito, condições necessárias para eliminar riscos importantes que continuam a caracterizar a POE/2016, desde o cenário macroeconómico em que se baseia, às previsões orçamentais de receitas e despesas.

No cenário macroeconómico, ainda que mitigados pelas alterações entretanto introduzidas, permanecem riscos significativos no respeitante aos pontos antes assinalados pelo CFP no Parecer que acompanhou o Esboço de Orçamento do Estado para 2016 (EOE/2016). Estes referem-se, nomeadamente (i) à previsão de crescimento da procura externa num enquadramento internacional que continua a agravar-se; (ii) à previsão de subida da taxa de inflação, do deflator do PIB e do próprio crescimento económico, que não tem em conta o impacto da subida dos preços internos sobre a competitividade da produção nacional relativamente a produtos importados; (iii) à previsão de aceleração do investimento privado, num contexto de crescente incerteza e de perda de competitividade-custo não compensada por outras medidas que permitam credibilizá-la, a nível estrutural e de modo independente do financiamento público.

Com respeito às previsões orçamentais, os riscos advêm, em primeiro lugar, do próprio cenário macroeconómico, particularmente relevante para fundamentar as previsões de receitas fiscais. Além disso, no caso dos impostos indiretos, não parece ser tida em conta a reação previsível dos agentes económicos, de reduzir a quantidade procurada de bens sobre que incidem aumentos significativos da tributação, como é o caso do Imposto sobre o Tabaco e do Imposto sobre Veículos. Mesmo quando desejável em si mesmo, esse comportamento (já observado em anos anteriores no caso do tabaco, agravado pelo estímulo às importações paralelas) implica um aumento de receita inferior ao que resultaria da simples aplicação da nova taxa à quantidade anteriormente transacionada. Importa finalmente notar que as previsões de receita para 2016 se baseiam ainda numa estimativa para 2015, podendo vir a ser afetadas pelo *carry-over* de uma desaceleração observada no último trimestre desse ano.

No que concerne às despesas, o acréscimo resultante da eliminação das reduções remuneratórias, da reversão do congelamento nominal das pensões mais baixas, da extinção faseada da Contribuição Extraordinária de Solidariedade e da reposição de coberturas e valores de referência em várias outras prestações sociais deve, segundo a POE/2016, ser compensado por outros itens da despesa corrente e por uma quebra nas despesas de capital. No entanto, no Relatório da POE/2016 não se encontram suficientemente especificadas medidas que assegurem essa evolução, as quais, como referido atrás, devem inserir-se num quadro plurianual que permita a realização de ganhos de eficiência, afastando a habitual avaliação de que melhorias de serviços implicam necessariamente mais meios em lugar da utilização mais eficiente dos meios existentes. Também com referência às dotações para prestações sociais, a POE/2016 prevê aumentos muito reduzidos relativamente a 2015, que não parecem em linha com medidas suscetíveis de explicar essa contenção.

Apesar da intenção enunciada no Relatório da POE/2016 de acelerar a execução dos fundos comunitários do novo quadro comunitário, o investimento público deverá cair em 2016,

apenas aumentando no caso das administrações regional e local. Neste caso, associados a esta previsão poderão estar riscos que importa assinalar, em particular os ligados à intenção de isentar da regra da dívida dos governos subnacionais os empréstimos a contrair para financiar projetos com financiamento comunitário, uma medida que pode acentuar riscos de desequilíbrio financeiro de governos individuais. A ausência de articulação entre o Orçamento do Estado e as regras e procedimentos relativos ao financiamento das administrações subnacionais – refletida na alteração habitual das regras de formação das transferências do Estado para estas entidades e dos limites de endividamento – é, de resto, um problema que continua por resolver e que suscita riscos à sua gestão.

Como resultado das previsões da POE/2016, mesmo ignorando os riscos assinalados, a melhoria do saldo orçamental em 2016 (excluindo o impacto de medidas temporárias) é explicada essencialmente pelo contributo positivo do ciclo económico e, em menor grau, pela evolução favorável da despesa com juros prevista pelo MF, sendo mínimo o contributo estrutural. Assim, a correção do desequilíbrio orçamental e a aproximação do défice ao Objetivo de Médio Prazo (OMP) permanece insuficiente para retomar o processo de consolidação das finanças públicas, já interrompido em 2015. Tal como no ano transato, a redução do desequilíbrio orçamental em 2016 beneficia mais da recuperação prevista do ciclo económico e do contributo dos juros que do efeito líquido de medidas estruturais. Estas permanecem, todavia, necessárias para que a política orçamental adquira o espaço necessário à estabilização da economia face a conjunturas desfavoráveis ou à subida dos juros, um risco particularmente assinalável dado o nível de endividamento do país.

Na POE/2016 estima-se que a inversão da trajetória ascendente do rácio da dívida pública tenha ocorrido já em 2015, tendo ascendido a 2,5 p.p. do PIB, dos quais 1,4 p.p. respeitantes a 2015 e 1,1 p.p. a 2016. Segundo essa previsão, o rácio da dívida pública passará de 130,2 % do PIB em 2014 para 127,7 % do PIB no final de 2016, embora o maior contributo para esse decréscimo decorra da previsão de crescimento do PIB nominal, ela própria sujeita a riscos não despidiendos.

Em conclusão, a POE/2016 apresenta riscos importantes. A apresentação em abril do Programa de Estabilidade 2016-20, se acompanhada da definição de uma estratégia macro-orçamental coerente e clara quanto à natureza e *timing* das medidas a adotar, poderá contribuir para geri-los e finalmente reduzi-los. Paralelamente, o compromisso com a implementação atempada dos passos previstos na nova LEO permanece essencial com vista a credibilizar a reforma do processo orçamental, base indispensável de qualquer estratégia de política económica capaz de efetivamente relançar o crescimento económico e de assegurar o seu financiamento estável.

1 INTRODUÇÃO

Nos termos do artigo 7.º dos estatutos do CFP, o presente relatório procede à análise da Proposta de Orçamento do Estado para 2016 (POE/2016). Este Relatório foi antecedido pelo Parecer do CFP sobre as previsões macroeconómicas subjacentes ao Esboço do Orçamento do Estado para 2016 elaborado nos termos conjugados do artigo 8.º da Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro), da alínea a) do artigo 6.º dos Estatutos do Conselho das Finanças Públicas, aprovados pela Lei n.º 54/2011, de 19 de outubro, alterada pela Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro, do n.º 4 do artigo 4.º e da alínea f) do n.º 3 do artigo 6.º do Regulamento (UE) n.º 473/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2013.

O presente relatório encontra-se estruturado em cinco capítulos. O primeiro é introdutório e apresenta a estrutura do documento, incluindo também identificação da informação disponibilizada por parte das entidades públicas. No segundo capítulo procede-se à análise da revisão das projeções macroeconómicas apresentadas no Esboço do Orçamento do Estado para 2016 (EOE/2016), que foi objeto de Parecer do Conselho das Finanças Públicas e à reavaliação dos riscos subjacentes ao novo cenário macroeconómico. No terceiro capítulo procura-se aferir a coerência das projeções orçamentais com o cenário macroeconómico e com as medidas previstas, procedendo-se no quarto capítulo à avaliação do ajustamento orçamental, da postura da política orçamental e do cumprimento das regras orçamentais a que Portugal se encontra sujeito. No quinto e último capítulo é feita a análise ao endividamento previsto na POE/2016 e da evolução da dívida pública.

Para uma melhor avaliação do esforço de consolidação orçamental, os agregados orçamentais das administrações públicas foram ajustados do efeito de medidas temporárias, medidas não recorrentes e de outros fatores especiais no período em análise.

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

2 CENÁRIO MACROECONÓMICO

2.1 REVISÃO DO CENÁRIO MACROECONÓMICO

Nos termos da legislação nacional e europeia o CFP pronunciou-se no dia 21 de janeiro de 2016 sobre o cenário macroeconómico subjacente ao EOE/2016.¹ O cenário tinha subjacente uma aceleração do crescimento do PIB em volume de 1,5% em 2015 para 2,1% em 2016. A procura interna era o principal motor de crescimento em 2016, assente na manutenção do ritmo do consumo privado (2,6%) e na aceleração da FBCF (4,9%). As exportações líquidas tinham um contributo negativo (-0,3 p.p.), embora menor do que em 2015. Quanto ao deflator do PIB conjeturava-se a aceleração para 2,0% em 2016 (1,9% em 2015), essencialmente devido aos deflatores do consumo público e privado. O comportamento favorável estimado dos preços, conjugado com a variação em volume, impulsionava o crescimento nominal do PIB para 4,1% em 2016 (face a 3,4% em 2015).

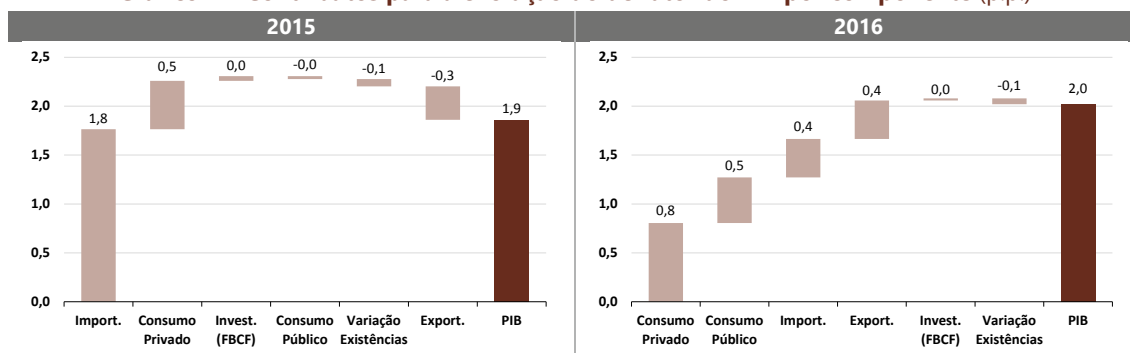
2.1.1 CENÁRIO MACROECONÓMICO INCLUÍDO NA POE/2016

As previsões incluídas na POE/2016 mantêm as perspetivas de recuperação moderada da economia portuguesa, com principal ênfase na procura interna. O MF prevê que o crescimento do PIB acelere em 2016 para 1,8% (1,5% em 2015). A procura interna deverá novamente dar o maior contributo (2,2 p.p.), impulsionada sobretudo pela evolução do consumo privado (2,4%), embora a um menor ritmo do que no ano anterior (2,6%), e pela aceleração do investimento (de 4,3% para 4,9%). Pelo contrário, as exportações líquidas continuarão a dar um contributo negativo (-0,4 p.p.), ainda que menos acentuado do que em 2015. Tal resulta de as importações pesarem mais no PIB do que as exportações e do crescimento real das primeiras acima do das segundas: 5,5% e 4,3%, respetivamente.

O MF antecipa a aceleração do deflator do PIB, com particular ênfase na evolução dos preços internos. Para 2016 é prevista uma ligeira aceleração do deflator do PIB para 2,0% (1,9% em 2015). No ano anterior esta evolução ficará a dever-se à queda do deflator das importações, principalmente devido à redução do preço do petróleo (Gráfico 1, painel da esquerda). Já em 2016 cerca de dois terços da dinâmica do deflator do PIB está assente nos deflatores do consumo (Gráfico 1, painel da direita). A aceleração do deflator do consumo público deve-se em grande medida à reposição salarial no sector público. Já a evolução do deflator do consumo privado, tal como do IHPC, têm por base a hipótese de aumento dos preços internos devido à expansão do rendimento disponível das famílias. Em resultado, o MF prevê que o crescimento nominal do PIB se situe em 3,9% em 2016 (3,4% em 2015). A confirmar-se, esta evolução contribui favoravelmente para o desempenho orçamental, quer pelo aumento da receita fiscal, quer pela facilitação do cumprimento dos objetivos definidos em percentagem do PIB (défice orçamental e dívida pública).

¹ CFP (2016), [Previsões macroeconómicas incluídas no Projeto de Plano Orçamental 2016](#).

Gráfico 1 – Contributos para a evolução do deflator do PIB por componente (p.p.)



Fonte: Ministério das Finanças e cálculos CFP.

O cenário perspectiva que as dimensões mais relevantes do mercado de trabalho e da balança externa evoluam favoravelmente em 2016. No mercado de trabalho, o MF prevê a diminuição da taxa de desemprego (de 12,3% para 11,3%), acompanhada pelo crescimento do emprego em 0,8%, embora inferior ao do ano anterior (1,1%). No entanto, é esperada uma perda de competitividade devido ao aumento da remuneração média por trabalhador (2,0%) superior ao da produtividade (1,0%). No caso do sector externo é previsto um aumento da capacidade líquida de financiamento em 0,2 p.p. face a 2015, impulsionada pela melhoria da balança de bens e serviços. Dada a previsão para o crescimento em volume das importações superior ao das exportações, a evolução positiva da balança fica dependente da concretização da evolução prevista para os respetivos deflatores.

O cenário baseia-se na evolução favorável de todos os pressupostos externos. O MF considera a aceleração da procura externa dirigida à economia portuguesa (de 3,9% para 4,3%). Espera que a taxa de juro de curto prazo continue a diminuir (de 0,0% para -0,2%), em simultâneo com a depreciação do euro face ao dólar (de 1,11 EUR/USD para 1,09). Por fim, é assumida uma redução adicional do preço do petróleo (de 53,6 para 42,0 USD/barril). A verificarem-se, estes indicadores tendem a contribuir positivamente para a evolução económica.

2.1.2 COMPARAÇÃO COM AS PREVISÕES INCLUÍDAS NO EOE/2016

A estimativa de crescimento do PIB para 2015, apesar de mantida em 1,5%, tem implícita uma alteração relevante da sua composição face ao EOE/2016. Esta foi impulsionada por uma revisão substancial do crescimento das importações (-0,7 p.p.) parcialmente compensada por uma alteração aproximada nas exportações (-0,8 p.p.), sem que no entanto estas mudanças sejam explicadas pelo MF. O crescimento do consumo

Quadro 1 – Previsões incluídas no EOE/2016 e na POE/2016

	2014	2015			2016		
	OE	EOE	POE	Dif.	EOE	POE	Dif.
PIB real e componentes (variação, %)							
PIB	0,9	1,5	1,5	0,0	2,1	1,8	-0,3
Consumo privado	2,3	2,6	2,6	0,0	2,6	2,4	-0,2
Consumo público	-0,5	0,2	0,1	-0,1	0,0	0,2	0,2
Investimento (FBCF)	2,8	4,3	4,3	0,0	4,9	4,9	0,0
Exportações	3,9	5,9	5,1	-0,8	4,9	4,3	-0,6
Importações	7,2	7,6	6,9	-0,7	5,9	5,5	-0,4
Contributos para o crescimento real do PIB (p.p.)							
Procura interna	2,2	2,2	2,2	0,0	2,4	2,2	-0,2
Exportações líquidas	-1,2	-0,7	-0,7	0,0	-0,3	-0,4	-0,1
Preços (variação, %)							
Deflador do PIB	1,0	1,9	1,9	0,0	2,0	2,0	0,1
Deflador do consumo privado	0,6	0,6	0,7	0,1	1,4	1,2	-0,2
Deflador do consumo público	-0,6	0,1	-0,2	-0,3	2,1	2,8	0,7
Deflador da FBCF	-0,2	0,4	0,4	0,1	0,9	0,2	-0,6
Deflador das exportações	-0,7	-1,0	-0,8	0,1	1,4	1,0	-0,3
Deflador das importações	-2,1	-4,0	-4,1	-0,1	0,3	-0,6	-0,9
IHPC	-0,2	0,6	0,5	-0,1	1,4	1,2	-0,2
Mercado de trabalho (variação, %)							
Taxa de desemp. (% pop. ativa)	13,9	12,3	12,3	0,0	11,2	11,3	0,0
Emprego	1,4	1,1	1,1	0,0	1,0	0,8	-0,2
Remuneração média por trab.	0,9	0,4	1,3	0,8	2,1	2,0	-0,1
Produtividade aparente do trab	-0,5	0,4	0,4	0,0	1,1	1,0	-0,1
Setor externo (% PIB)							
Capacidade líquida de financ.	1,7	1,8	2,0	0,2	2,2	2,2	0,0
Balança corrente	0,3	0,4	0,6	0,2	0,9	0,9	0,0
Balança de bens e serviços	0,4	0,9	1,0	0,1	1,0	1,2	0,2
Desenvolvimentos cíclicos							
PIB potencial (variação, %)	-0,4	0,1	0,1	0,0	0,5	0,5	0,0
Output Gap (% PIB potencial)	-3,8	-2,4	-2,4	0,1	-0,9	-1,1	-0,2
Pressupostos							
Procura externa (variação, %)	3,3	3,9	3,9	0,0	4,3	4,3	0,0
Taxa de juro de curto prazo (%)	0,2	0,0	0,0	0,0	-0,2	-0,2	0,0
Taxa de câmbio EUR-USD	1,3	1,1	1,11	0,0	1,1	1,09	0,0
Preço do petróleo (Brent, USD)	99,5	55,1	53,6	-1,4	47,5	42,0	-5,5

Fonte: MF – EOE/2016, jan/2016 e POE/2016, fev/2016. | Nota: devido a efeitos de arredondamento, o resultado da coluna das diferenças pode não coincidir com a subtração dos valores da coluna da POE com os do EOE.

público foi também revisto (-0,1 p.p.),² provavelmente na sequência da incorporação da estimativa mais atualizada para a conta das AP, o que também poderá ter influenciado a alteração do respetivo deflador (-0,3 p.p.).

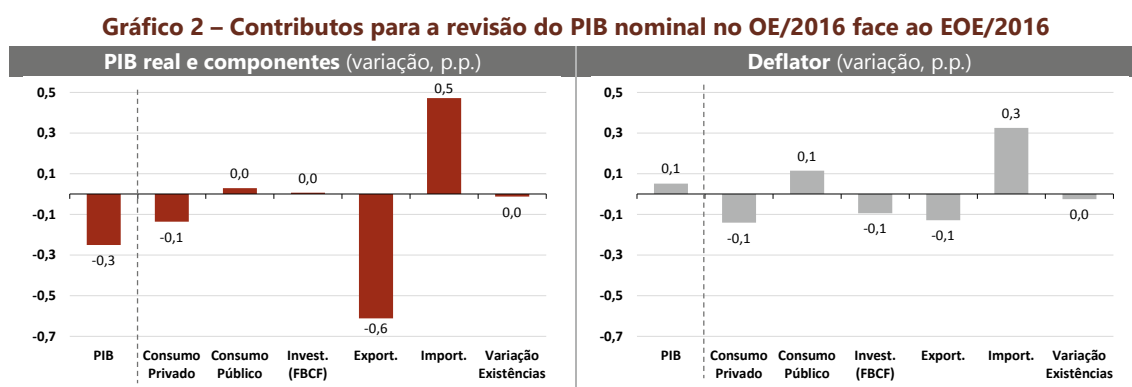
A previsão do PIB para 2016 foi alterada de 2,1% para 1,8%, principalmente devido às perspetivas menos favoráveis para as exportações. O crescimento do PIB foi revisto em baixa em cerca de 0,3 p.p., dos quais cerca de -0,6 p.p. se devem ao comportamento das exportações (Gráfico 2, painel da esquerda). Esta evolução é explicada pela adoção de uma hipótese mais prudente que agora passa a considerar a manutenção da quota de mercado internacional.³ Em menor escala, contribui também a correção da estimativa do consumo privado, em resultado do efeito da adoção de medidas de consolidação orçamental adicionais face ao cenário do EOE/2016⁴ (por exemplo, o aumento do nível de fiscalidade com impacto no consumo). Em

² A estimativa para 2015 distingue-se da apresentada no Quadro I.3.1 do [Relatório do OE/2016](#) devido a informação enviada posteriormente pelo MF, que corrige o crescimento do consumo público de -0,7% para 0,1%.

³ A evolução da quota de mercado de um país pode ser avaliada pelo diferencial entre o crescimento das exportações e o da procura externa. Para 2016, o MF considera que ambas as variáveis vão crescer 4,3% em 2016.

⁴ MF (2016), [Carta do ministro das Finanças à Comissão Europeia enviada a 5 de fevereiro](#).

sentido contrário, a revisão em baixa das importações tem um efeito positivo substancial no PIB. Porém o montante desta alteração não é totalmente explicado pela revisão do crescimento do consumo privado e das exportações, carecendo de fundamentação adicional.



Fonte: Ministério das Finanças e cálculos CFP.

O deflator do PIB para 2016 sofreu alterações na sua composição, impulsionadas sobretudo pelo deflator das importações. O deflator do PIB foi revisto em ligeira alta (aproximadamente 0,1 p.p.) resultado da diminuição do deflator das importações (Gráfico 2, painel da direita), que parece ser consequência da hipótese de uma redução adicional do preço do petróleo em 2016 (42,0 USD/barril em vez dos anteriores 47,5). Para esta alteração contribui também a revisão em alta do deflator do consumo público, que não parece ser justificado pelas alterações de política entretanto anunciadas. Em sentido contrário, destaca-se a redução do deflator do consumo privado (a par da diminuição do crescimento do IHPC). Este parece compatível com a introdução de medidas de consolidação orçamental adicionais, que atenuam os efeitos inflacionistas por via do rendimento disponível, e com a hipótese da quebra no preço do petróleo.

A evolução das restantes variáveis permanece qualitativamente semelhante. Os indicadores do mercado de trabalho são agora ligeiramente mais desfavoráveis, na sequência das alterações acima descritas, destacando-se a revisão em baixa do crescimento do emprego (-0,2 p.p.). No caso das remunerações, a evolução prevista parece não ter em conta o impacto negativo da correção efetuada pelo MF às despesas com pessoal (-300M€) publicada numa nota explicativa⁵ que não foi acompanhada da atualização do cenário macroeconómico. Já as balanças com o exterior sofreram alterações pouco expressivas.

⁵ MF (2016), [Nota Explicativa sobre a Proposta de Orçamento de Estado de 2016](#).

Caixa 1 – Previsões oficiais para a economia portuguesa

A estimativa do MF para o crescimento do PIB em 2015 (1,5%) encontra-se alinhada com as publicações mais recentes das principais instituições oficiais (FMI e CE), que implicaram uma revisão em baixa do crescimento em volume de várias componentes do PIB, ainda não refletida nas previsões realizadas no ano passado (OCDE e BdP).

Para 2016, a previsão de crescimento do MF (1,8%) excede as previsões das restantes instituições (entre 1,4 a 1,7%), em particular quando se tem em consideração os diferentes pressupostos assumidos quanto à orientação da política orçamental à data da publicação de cada exercício. As previsões da OCDE e do BdP não consideravam as medidas incluídas no EOE/2016. Já as previsões do FMI e da CE referem-se ao resultado da terceira missão de monitorização pós-programa que, embora já englobassem o efeito do cenário orçamental do EOE/2016, ainda não incorporavam as medidas de consolidação adicionais apresentadas à Comissão Europeia a 5 de fevereiro (que viriam a ser incluídas nas previsões da POE/2016). Mesmo assim, estas duas instituições já consideravam um menor crescimento do PIB (1,4 e 1,6%), fundamentalmente devido à evolução mais desfavorável do consumo privado e da FBCF. Estas previsões consideram pouco plausível a repetição dos fenómenos que impulsionaram a evolução da procura interna em 2015: a melhoria do contexto externo, o consumo de bens duradouros adiado durante a crise (por exemplo, carros), a diminuição da taxa de poupança para mínimos históricos, entre outros.

Deve ainda destacar-se a diferença da previsão do MF para o deflator do PIB (2,0%) face às do FMI e CE (1,5%). As instituições não reconhecem a concretização do impulso dos preços internos em resultado da hipótese de direcionamento do aumento do rendimento das famílias para o consumo de bens produzidos em território nacional, o que se traduz numa previsão para o IHPC (0,7%) substancialmente inferior à do MF (1,2%). A evolução dos preços e do PIB real tem como consequência a perspetiva mais desfavorável do FMI e CE para o crescimento do PIB nominal (2,9% e 3,1%) face à do MF (3,9%), o que afeta negativamente o cenário orçamental previsto pelas instituições.

Quadro 2 – Previsões oficiais para a economia portuguesa

	Ano 2014		2015					2016				
	Instituição	MF	OCDE	BdP	FMI	CE	MF	OCDE	BdP	FMI	CE	MF
	Data	fev16	nov15	dez15	fev16	fev16	fev16	nov15	dez15	fev16	fev16	fev16
PIB real e componentes (variação, %)												
PIB		0,9	1,7	1,6	1,5	1,5	1,6	1,6	1,7	1,4	1,6	1,8
Consumo privado		2,3	2,5	2,7	2,7	2,6	2,6	1,6	1,8	1,5	1,9	2,4
Consumo público		-0,5	0,5	0,1	0,4	0,3	0,1	0,5	0,3	0,0	0,4	0,2
Investimento (FBCF)		2,8	6,0	4,8	4,6	4,3	4,3	3,0	4,1	3,0	3,0	4,9
Exportações		3,9	6,8	5,3	5,0	4,9	5,1	5,9	3,3	3,9	4,3	4,3
Importações		7,2	9,2	7,3	5,9	6,5	7,0	6,0	3,6	3,8	4,9	5,5
Contributos para o crescimento real do PIB (p.p.)												
Procura interna		2,2	2,6	-	2,2	2,1	2,2	1,6	-	1,5	1,8	2,2
Exportações líquidas		-1,2	-0,9	-	-0,4	-0,6	-0,7	0,0	-	0,0	-0,2	-0,4
Preços (variação, %)												
Deflator do PIB		1,0	1,4	-	1,8	1,7	1,9	0,5	-	1,5	1,5	2,0
IHPC		-0,2	0,5	0,6	0,5	0,5	0,5	0,7	1,1	0,7	0,7	1,2
Mercado de trabalho (variação, %)												
Taxa de desemprego (% pop. ativa)		13,9	12,3	-	12,3	12,6	12,3	11,3	-	11,5	11,7	11,3
Emprego		1,4	1,3	-	1,2	1,1	1,1	0,9	-	1,0	0,8	0,8
Remuneração média por trabalhador		0,9	-0,8	-	-	0,2	1,3	0,5	-	-	1,6	2,0
Produtividade aparente do trabalho		-0,5	0,1	-	-	0,4	0,4	0,7	-	-	0,8	1,0
Setor externo (% PIB)												
Capacidade líquida de financiamento		1,7	-	2,4	-	2,1	2,0	-	2,5	-	2,4	2,2
Balança corrente		0,3	0,6	-	1,0	0,7	0,6	0,5	-	2,1	1,1	0,9
Balança de bens e serviços		0,4	1,3	1,6	-	1,0	1,0	0,9	1,7	-	1,5	1,2
Desenvolvimentos cíclicos												
PIB potencial (variação, %)		-0,4	1,6	-	-	-0,1	0,1	0,8	-	-	0,3	0,5
Output Gap (% PIB potencial)		-3,8	-5,8	-	-	-2,3	-2,4	-4,6	-	-	-1,1	-1,1
Pressupostos												
Procura externa (variação, %)		3,3	3,8	3,9	-	4,6	3,9	4,2	4,3	-	4,8	4,3
Taxa de juro de curto prazo (%)		0,2	0,0	0,0	-	-	0,0	0,0	-0,2	-	-0,2	-0,2
Taxa de câmbio EUR-USD		1,3	1,1	1,1	-	1,1	1,1	1,1	1,1	-	1,1	1,1
Preço do petróleo (Brent, USD)		99,5	54,1	53,8	-	53,4	53,6	50,0	52,2	-	35,8	42,0

Fontes: MF - Orçamento do Estado 2016, fev/2016; OCDE - Perspetivas Económicas No 98, nov/2015; BdP - Boletim Económico, dez/2015; FMI - Terceira visita de monitorização pós-programa, fev/2016; CE - Previsões económicas de inverno, fev/2016.

2.2 REAVALIAÇÃO DOS RISCOS SUBJACENTES AO CENÁRIO MACROECONÓMICO

Apesar da revisão em baixa do cenário macroeconómico na POE/2016, mantêm-se riscos evidenciados pelo CFP no Parecer sobre o EOE/2016.⁶ Considerou-se nesse Parecer que “embora não implausíveis estatisticamente no curto prazo, as previsões quanto ao comportamento dos preços, do investimento e do comércio externo em 2016 podem ser consideradas como pouco prudentes”. Embora se reconheça alguma melhoria no seu nível de prudência, as previsões pontuais incorporadas na POE/2016 para estas variáveis não se alteram significativamente, pelo que as conclusões anteriores permanecem qualitativamente válidas.

Continua a considerar-se a aceleração da procura externa em 2016, apesar dos recentes sinais de agravamento da conjuntura internacional. Já em janeiro as previsões do FMI⁷ reviam em baixa o crescimento para a economia mundial em 2016 (de 3,6% para 3,4%) e consideravam a desaceleração ou o crescimento muito moderado dos principais parceiros comerciais de Portugal. Entretanto em fevereiro foram publicadas novas perspetivas desfavoráveis para a economia mundial pela Comissão Europeia⁸ (de 3,5% para 3,3%) e pela OCDE⁹ (de 3,3% para 3,0%), revendo também em baixa as previsões para vários dos destinos de exportação. Em simultâneo, continuam a acumular-se diferentes sinais negativos nas principais economias, tais como desvalorizações de índices bolsistas, quebras de indicadores de confiança, sinais de conflitualidade geoestratégica global, entre outros. Estes desenvolvimentos sugerem que, tal como o CFP alertou, “a probabilidade de revisão em baixa do crescimento da procura externa em 2016 é, assim, particularmente elevada.” Deve notar-se que o MF adotou uma hipótese mais prudente para o crescimento das exportações, assumindo agora a manutenção da quota de mercado internacional. No entanto, face aos atuais desenvolvimentos internacionais, os riscos da previsão para o comércio internacional continuam presentes, dado que a manutenção de quota num cenário de desaceleração das importações das economias parceiras não deixará de penalizar as exportações portuguesas.

O crescimento da inflação (1,2%), apesar de revisto em baixa, permanece pouco compatível com as perspetivas de evolução dos preços internacionais e com a elevada abertura da economia. Como o CFP indicou no Parecer ao EOE/2016, os principais parceiros comerciais de Portugal estavam a experimentar processos de inflação muito reduzida. Entretanto, a Comissão Europeia veio confirmar esta tendência, tendo revisto em baixa as previsões para a inflação em 2016 de praticamente todos os países, com destaque para a área do euro (de 1,0% para 0,5%), o Reino Unido (de 1,5% para 0,8%) e os Estados Unidos (de 2,1% para 1,2%). Assim, a confirmar-se, a diferença no crescimento dos preços da produção interna face ao exterior tenderia a acentuar a substituição por bens importados, reduzindo assim a inflação interna. Mantém-se, por isso, o risco de que a pressão da procura interna decorrente do aumento rendimento disponível não produza os efeitos esperados na inflação devido à abertura da economia portuguesa.

⁶ CFP (2016), [Previsões macroeconómicas incluídas no Projeto de Plano Orçamental 2016](#).

⁷ FMI (2016), [World Economic Outlook Update – January 2016](#).

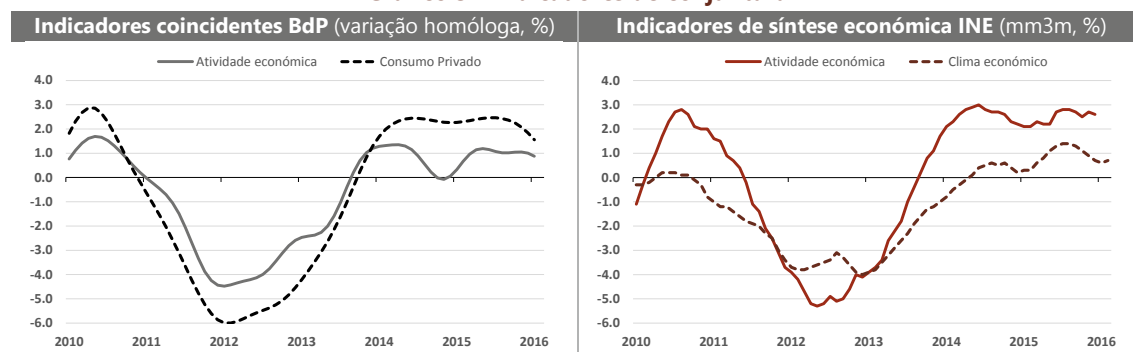
⁸ Comissão Europeia (2016), [European Economic Forecast – Winter 2016](#).

⁹ OCDE (2016), [Interim Economic Outlook – February 2016](#).

A perda de competitividade continua a colocar em risco as perspetivas para o aumento do investimento. O CFP alertou para “o impacto imediato da subida dos custos salariais não compensada pelo aumento da produtividade ou por outros fatores de competitividade estrutural”, o que, aliado a um aumento do preço dos bens transacionáveis, se traduzia numa “perda de competitividade [que] coloca em risco o aumento do investimento previsto no cenário”. Nas previsões da POE/2016, o MF continua a prever um crescimento da FBCF de 4,9% em volume. No entanto, as previsões orçamentais consideram agora uma redução mais acentuada do investimento público. Assim, o investimento privado teria de acelerar ainda mais do que o previsto anteriormente (cerca de 7% em termos nominais), o que reforça o risco desta previsão.

Os mais recentes indicadores de conjuntura aconselham prudência adicional relativamente às perspetivas económicas para 2016. O indicador coincidente mensal do BdP¹⁰ para a atividade económica apresenta uma trajetória descendente desde o início de 2015, tal como o do consumo privado que prolonga a tendência de quebra observada desde o quarto trimestre (Gráfico 3, painel da esquerda). No caso dos indicadores do INE¹¹, o da atividade económica permanece globalmente estável desde meados de 2015, enquanto o relativo ao clima económico parece ainda não ter recuperado da quebra sentida no final do ano (Gráfico 3, painel da direita). A trajetória pouco estável destes indicadores indicia a incerteza presente na economia. Note-se que esta informação acentua os vários riscos apontados pelo CFP, o que aconselha prudência adicional relativamente ao exercício de previsão apresentado.

Gráfico 3 – Indicadores de conjuntura



Fonte: Banco de Portugal e INE.

¹⁰ Banco de Portugal (2016), [Indicadores coincidentes – fevereiro de 2016](#).

¹¹ INE (2016), [Síntese económica de conjuntura – janeiro de 2016](#).

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

A análise neste capítulo incide sobre a conta das administrações públicas na ótica das contas nacionais apresentada na [Nota Explicativa sobre a POE/2016](#) que introduziu revisões a vários agregados orçamentais. Nesta sequência e para garantir a coerência dos dados em análise foi solicitada ao MF a conta por subsectores compatível com aquela revisão, sendo esta objeto de análise no presente relatório. Assinala-se porém, a possibilidade de existirem algumas incoerências no cenário macro-orçamental resultantes desta revisão.¹² A análise encontra-se sustentada em valores ajustados do efeito de medidas temporárias e não recorrentes (*one-off* na expressão inglesa) identificadas na Caixa 2, cuja classificação tem em conta os critérios adotados pelo CFP, que podem diferir dos adotados por outras entidades.¹³

Do ponto de vista da transparência orçamental e da clareza dos pressupostos subjacentes à POE/2016, o Relatório do OE/2016, apresenta algumas insuficiências na informação disponibilizada para uma adequada avaliação da coerência das projeções orçamentais quer face ao cenário macroeconómico apresentado no mesmo relatório quer face às medidas de política orçamental previstas para 2016. Em particular, o CFP tem sublinhado a importância da apresentação de um cenário de políticas invariantes e da sistematização dos efeitos das medidas de política com reflexo orçamental em 2016 identificando claramente: (i) se o seu impacto foi calculado face ao ano anterior ou face ao cenário de políticas invariantes e (ii) quais os efeitos temporários ou não recorrentes considerados. Ao contrário do que sucedeu nos últimos anos, o Relatório do OE/2016 não inclui a reconciliação entre os saldos previstos para 2015 e 2016 nem a explicitação do impacto macroeconómico, das novas medidas de política e das pressões orçamentais sobre o saldo orçamental.¹⁴ A identificação destes elementos seria útil para demonstrar a conformidade dos vários fatores que contribuem para a evolução da situação das finanças públicas. As medidas subjacentes à POE/2016 objeto de análise pelo CFP encontram-se sistematizadas na Caixa 3 em anexo.

3.1 ANÁLISE DA PREVISÃO DE RECEITA PÚBLICA NA POE/2016

A receita das administrações públicas deverá diminuir em percentagem do PIB, apesar da previsão de um significativo acréscimo em termos nominais. Em termos ajustados, o peso da receita no produto deverá reduzir-se em 0,2 p.p., atingindo 43,7% do PIB em 2016. Esta evolução resulta da expectativa de um crescimento do PIB nominal (3,9%) superior ao da receita (3,3%). Com efeito, a receita das administrações públicas deverá aumentar 2597 M€ face a 2015, sobretudo por via da receita fiscal e contributiva (+2101 M€). Apenas estão previstas quebras na receita proveniente de impostos diretos (-393 M€) e nas vendas de bens e serviços correntes (-29 M€).

¹² Na sequência da revisão efetuada à conta das administrações públicas na Nota explicativa sobre a POE/2016 seriam expectáveis por exemplo revisões à evolução das remunerações.

¹³ Sobre os critérios adotados pelo CFP ver por exemplo o [Relatório n.º 7/2013](#) do Conselho das Finanças Públicas.

¹⁴ Ver por exemplo Gráfico II.3.1. na página 45 do Relatório da POE/2015.

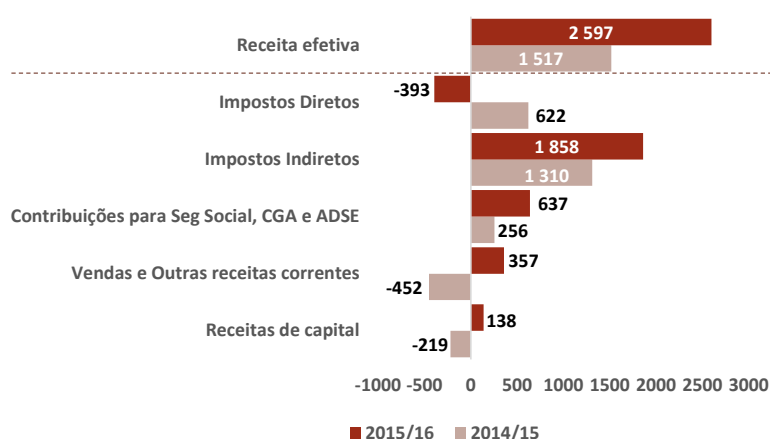
Quadro 3 – Receita ajustada das administrações públicas e impacto das medidas

	Receita ajustada das administrações públicas										Medidas
	% PIB					M€					M€
	2014	2015	2016	2014/15	2015/16	2014	2015	2016	2014/15	2015/16	2016
Receita Total	44,5	43,9	43,7	-0,6	-0,2	77 231	78 747	81 344	1 517	2 597	378
Receita corrente	43,7	43,2	42,9	-0,5	-0,3	75 786	77 521	79 980	1 735	2 459	126
Receita fiscal	25,1	25,4	25,2	0,2	-0,2	43 566	45 498	46 962	1 931	1 465	-120
Impostos indiretos	14,2	14,4	14,9	0,3	0,5	24 593	25 902	27 760	1 310	1 858	715
Impostos diretos	10,9	10,9	10,3	0,0	-0,6	18 974	19 595	19 202	622	-393	-835
Contribuições sociais	11,7	11,5	11,4	-0,2	-0,1	20 371	20 627	21 264	256	637	281
Das quais: efetivas	9,0	9,0	9,1	0,0	0,1	15 544	16 158	16 929	614	771	192
Vendas e outras receitas correntes	6,8	6,4	6,3	-0,5	0,0	11 849	11 397	11 754	-452	357	-35
Vendas de bens e serviços	3,8	3,8	3,7	0,1	-0,2	6 531	6 902	6 874	371	-29	-35
Outra receita corrente	3,1	2,5	2,6	-0,6	0,1	5 318	4 495	4 881	-823	386	0
Receitas de capital	0,8	0,7	0,7	-0,1	0,0	1 445	1 226	1 364	-219	138	252

Fontes: INE (2014) e Ministério das Finanças (2015 e 2016). Cálculos do CFP. | Notas: a coluna “Medidas” traduz o impacto orçamental estimado pelo MF decorrente de medidas discricionárias em 2016 e de efeitos diferidos na receita. Para mais informação sobre as medidas consideradas ver a Caixa 3 em anexo; Valores ajustados de medidas temporárias e não recorrentes, tendo em 2016 sido excluído o impacto decorrente do recebimento de parte da *pre paid margin* relativa aos empréstimos do FEEF (264 M€).

A POE/2016 aponta para um aumento da receita ajustada muito superior ao registado em 2015 e ao impacto das medidas previstas para 2016. De acordo com a POE/2016, a receita terá registado um acréscimo de 1517 M€ em 2015 e deverá aumentar 2597 M€ no corrente ano, em termos ajustados. Esta previsão de crescimento mais acentuado decorre de uma evolução mais favorável da generalidade das componentes da receita (com exceção dos impostos diretos e das vendas de bens e serviços), particularmente da “outra receita corrente”, que deverá aumentar 386 M€ em 2016, após uma quebra de 823 M€ no ano anterior.¹⁵ Note-se que o impacto líquido das medidas previstas é de apenas +378 M€.

Gráfico 4 – Evolução da receita ajustada das administrações públicas (em M€)



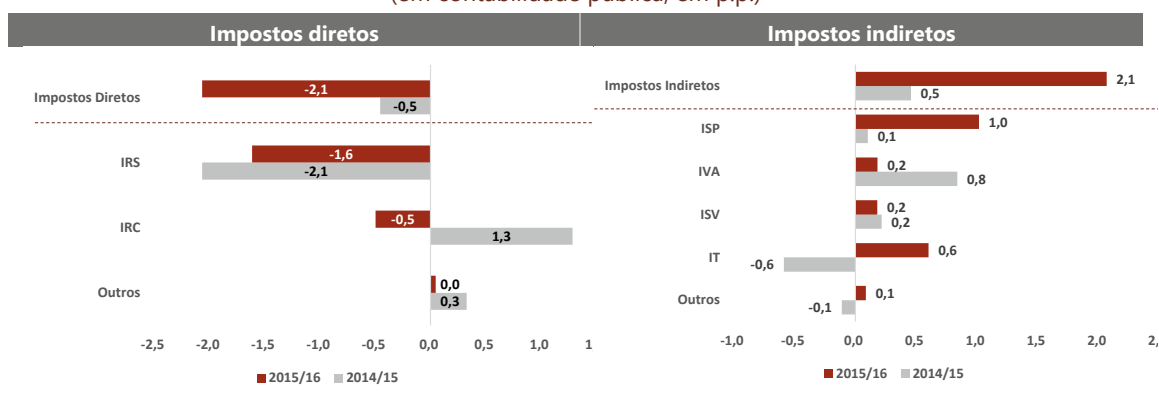
Fonte: Ministério das Finanças. Cálculos do CFP. | Nota: valores ajustados.

A POE/2016 preconiza um reforço do peso dos impostos indiretos no conjunto da receita fiscal bastante mais expressivo do que o verificado no ano anterior. O peso dos impostos indiretos na receita fiscal deverá aumentar 2,1 p.p. em 2016, variação que compara

¹⁵ A “outra receita corrente” inclui transferências correntes provenientes de entidades que não integram as administrações públicas nomeadamente da União Europeia, rendimentos de propriedade e outros subsídios à produção.

com 0,5 p.p. no ano anterior. O reforço desse peso advirá sobretudo do Imposto sobre o Tabaco e do Imposto sobre Veículos. Daí decorre que no corrente ano o peso dos impostos diretos no conjunto da receita fiscal diminua de forma mais acentuada que em 2015,¹⁶ essencialmente porque o peso da receita de IRC deverá baixar em 2016, após ter aumentado consideravelmente no ano anterior.

Gráfico 5 – Evolução do peso dos impostos no conjunto da receita fiscal
(em contabilidade pública, em p.p.)



Fonte: Ministério das Finanças. Cálculos do CFP. | Notas: variações na ótica da contabilidade pública; foi excluído o efeito decorrente da reformulação contabilística ocorrida em 2016 (no âmbito da qual determinadas receitas anteriormente classificadas como taxas passaram a ser contabilizadas como impostos). Em contabilidade nacional essa reformulação não teve qualquer impacto, mas não se encontra disponível informação desagregada por imposto em contas nacionais (ainda assim, as variações deverão ser semelhantes, tendo em conta que em contas nacionais o peso da receita de impostos indiretos na receita fiscal aumentou em termos não ajustados 0,6 p.p. e 2,1 p.p., respetivamente em 2015 e em 2016).

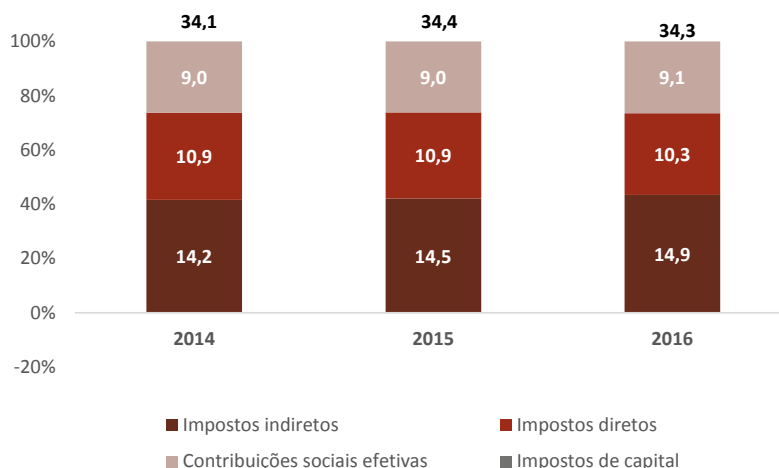
A receita fiscal ajustada deverá diminuir de 25,4% do PIB para 25,2% do PIB em 2016, na sequência de um ritmo de crescimento nominal inferior ao do PIB. A receita fiscal das administrações públicas deverá apresentar um acréscimo de 1465 M€ em termos ajustados, fixando-se em 46 962 M€ em 2016. Este valor é equivalente a 25,2% do PIB e corresponde a uma diminuição de 0,2 p.p. do PIB, na sequência da previsão de um crescimento nominal da receita fiscal (+3,2%) inferior ao do PIB (+3,9%).

A POE/2016 tem subjacente uma diminuição da carga fiscal em 0,1 p.p. do PIB face a 2015, mas esta deverá fixar-se ainda a um nível superior ao registado em 2014. A POE/2016 tem subjacente uma carga fiscal de 34,3% do PIB em 2016, que corresponde a uma ligeira diminuição de 0,1 p.p. face a 2015.¹⁷ Essa descida deverá ser integralmente justificada pela diminuição do peso dos impostos diretos (-0,6 p.p. do PIB), uma vez que se encontra previsto um aumento do peso dos impostos indiretos e das contribuições sociais efetivas (de 0,4 p.p. do PIB e 0,1 p.p. do PIB, respetivamente). Contudo, no corrente ano a carga fiscal deverá situar-se ainda 0,2 p.p. do PIB acima da registada em 2014, essencialmente devido ao peso mais elevado dos impostos indiretos.

¹⁶ Note-se que, não obstante a receita proveniente da cobrança de impostos diretos ter aumentado em 2015, o peso destes impostos no conjunto da receita fiscal diminuiu, na sequência de um ritmo de crescimento superior dos impostos indiretos e de a base de partida já ser superior no caso da tributação indireta.

¹⁷ Em termos ajustados, a carga fiscal também diminuiu 0,1 p.p. do PIB em 2016, passando de 34,4% do PIB para 34,3% do PIB. A carga fiscal foi calculada tendo em conta a receita dos impostos diretos, indiretos e impostos sobre capital bem como as contribuições sociais efetivas.

Gráfico 6 – Evolução da carga fiscal (em % do PIB)



Fonte: INE (2014) e Ministério das Finanças (POE/2016). Cálculos do CFP. | Notas: valores não ajustados; o peso dos impostos de capital é residual ao longo do período, pelo que não é visível no gráfico.

A POE/2016 tem implícita uma redução da receita ajustada de impostos diretos consideravelmente inferior ao efeito líquido das medidas anunciadas. Encontra-se prevista uma redução dos impostos diretos de apenas 393 M€ em termos ajustados, que contrasta com o elevado impacto líquido negativo das medidas (-835 M€). Este último valor decorre da redução da sobretaxa de IRS (430 M€)¹⁸ e dos seguintes efeitos *carry-over* para 2016: i) introdução do quociente familiar e alargamento das deduções à coleta (-200 M€);¹⁹ ii) redução de taxa de IRC de 23% para 21% (-227 M€) e; iii) revogação em 2015 do regime de tributação dos fundos de investimento (-250 M€). Decorre igualmente da expectativa de impactos positivos em sede de IRC e de IRS - respetivamente resultantes da eliminação do regime transitório de tributação das SGPS (+80 M€) e da reposição dos salários da função pública (+67 M€) – bem como da introdução de um regime facultativo de reavaliação de ativo fixo tangível e propriedades de investimento (+125 M€). O diferencial entre a redução prevista para 2016 e o que decorreria do efeito líquido negativo das medidas previstas parece ser compatível com a melhoria da atividade económica prevista pelo MF. A consideração de uma evolução menos favorável para a conjuntura alteraria esta conclusão. Importa notar, porém, que os valores apresentados para 2015 ainda constituem uma estimativa, bem como o elevado impacto das medidas implementadas em 2015 com efeitos *carry-over* significativos, que podem colocar riscos adicionais à execução desta rubrica.

O aumento da receita de impostos indiretos subjacente à POE/2016 é superior ao impacto das medidas anunciadas, facto que comporta riscos. A POE/2015 aponta para

¹⁸ A Lei n.º 159-D/2015, de 30 de dezembro, determinou a extinção da sobretaxa do IRS em 2017 e a sua redução em 2016.

¹⁹ Note-se que o efeito negativo esperado em 2016 resulta do facto das taxas de retenção na fonte em 2015 não terem refletido na totalidade a reforma de 2015. Refira-se ainda que, de acordo com a POE/2016, o regime do quociente familiar é revogado e em sua substituição é proposta um aumento da dedução à coleta por dependente para 550€ e por ascendente para 525€, sendo também proposta uma elevação das deduções fixas por ascendente e por dependente deficiente.

um crescimento bastante significativo dos impostos indiretos (+1858 M€)²⁰ mas o impacto das medidas incidentes sobre esta rubrica ascende a 715 M€.²¹ Esse impacto decorrerá do aumento da contribuição sobre o sector bancário (+50 M€) e do incremento da tributação dos impostos sobre o consumo, nomeadamente: i) imposto sobre os produtos petrolíferos (+360 M€); ii) imposto sobre o tabaco (+245 M€)²²; iii) imposto do selo (+80 M€); iv) imposto sobre veículos (+70 M€). Em sentido contrário, o MF estima que a descida da taxa do IVA no sector da restauração para 13% tenha um impacto negativo de 175 M€.²³ Assinale-se, contudo, o risco que o agravamento da tributação possa ter numa eventual retração da quantidade procurada dirigida àqueles produtos. Por outro lado, tendo em conta que o aumento previsto da receita de impostos indiretos se encontra maioritariamente alicerçado na expectativa de aumento da procura interna, os riscos de execução serão maiores caso esse crescimento se revele inferior ao previsto.

O relatório da POE/2016 apresenta informação desagregada por imposto para o subsector Estado, em contabilidade pública, constatando-se que:

- o crescimento da receita do **IVA** deverá desacelerar de 7,4% para 3,1% em 2016.²⁴ Contudo, sem o efeito da descida da taxa de IVA aplicada ao sector da restauração, o aumento seria de 4,3% em 2016, um valor superior ao previsto pelo MF para o consumo privado (+3,6%). Note-se que o FMI e a Comissão Europeia apontam para um crescimento mais modesto do consumo privado. Deste modo, poderá existir alguma sobrestimação desta receita.
- a receita do **ISP** e do **Imposto sobre o Tabaco** deverá aumentar 20,8% e 22%, respetivamente, refletindo a evolução da introdução no consumo destes produtos e os agravamentos fiscais propostos neste âmbito.

A previsão de crescimento da receita de contribuições sociais (3,1%) está em linha com a evolução estimada para as remunerações totais da economia (+3%).²⁵ As contribuições deverão registar um aumento de 637 M€ em 2016 assente nas contribuições para a Segurança Social (ver Caixa 4),²⁶ beneficiando da melhoria da atividade económica e do aumento do emprego previsto pelo MF. Acresce ao efeito da conjuntura a expectativa de um impacto positivo de 281 M€ decorrente da reposição salarial na função pública (171 M€), do

²⁰ Com base em informação desagregada disponível para o subsector Estado em contabilidade pública, prevê-se que todos os impostos indiretos registem um aumento de receita face ao ano anterior.

²¹ Que compensará o efeito negativo das medidas anunciadas no âmbito dos impostos diretos (-710 M€).

²² Embora no Quadro II.3.6. do relatório da POE/2016 esteja previsto um aumento de 145 M€, na elaboração da conta das administrações públicas para 2016 terá sido considerado um impacto superior em 100 M€, de acordo com informação adicional prestada pelo Ministério das Finanças.

²³ A redução do IVA deverá ocorrer durante o 2.º semestre de 2016, de uma forma diferenciada.

²⁴ De acordo com o relatório da POE/2016, o aumento previsto para 2016 deverá decorrer do crescimento da cobrança voluntária e do reforço do combate à fraude e à evasão fiscais, sendo atenuado pelo aumento dos reembolsos de IVA aos agentes com atividade exportadora e pela aplicação da taxa intermédia (13%) aos serviços de restauração.

²⁵ Para o cálculo da variação das contribuições sociais foi considerado o montante que consta da [Nota Explicativa sobre a POE/2016](#), que, entre outros aspetos, procedeu à correção do tratamento estatístico das contribuições sociais imputadas, ainda que sem impacto no saldo orçamental.

²⁶ Em contabilidade nacional, a receita de contribuições para os Fundos de Segurança Social deverá crescer 6,3% em 2016.

aumento da retribuição mínima mensal garantida para 530€ (60 M€)²⁷ e da introdução da nova declaração mensal de remunerações à Segurança Social (50 M€). Porém, a decomposição das contribuições sociais entre efetivas e imputadas apresenta incoerências: a receita de contribuições efetivas deverá crescer 4,8%, acima do crescimento previsto para a massa salarial, enquanto a receita de contribuições imputadas deverá registar uma quebra de 3% (- 134 M€) quando os ordenados e salários das administrações públicas evidenciam um aumento superior a 500 M€.²⁸

Relativamente à receita não fiscal e não contributiva, salienta-se o seguinte:

-A previsão da receita de **vendas de bens e serviços correntes** aponta para uma diminuição de 29 M€, que reflete a redução prevista ao nível das taxas moderadoras para alguns utentes (-35 M€).²⁹ Embora não estejam previstas quaisquer medidas com impacto na “**outra receita corrente**”, esta rubrica deverá registar um crescimento de 8,6%,³⁰ associado ao aumento expectável dos subsídios a receber do Fundo Social Europeu e, em menor magnitude, ao acréscimo nos juros e dividendos a receber pelo Estado.

- O crescimento da **receita de capital** (11,2%) afigura-se prudente, tendo em conta o impacto esperado com a medida de antecipação de fundos comunitários para ajudas ao investimento, na ordem dos 252 M€.

Em suma, afigura-se que a evolução da receita prevista para 2016 se reveste de algum otimismo, na medida em que a POE/2016 aponta para um aumento da receita ajustada superior ao impacto líquido das medidas previstas para o corrente ano e ao efeito da melhoria prevista na atividade económica. Essa divergência é mais relevante no âmbito dos impostos indiretos.³¹ Esta rubrica será crítica na execução de receita em 2016, uma vez que representa mais de dois terços do acréscimo de receita previsto em termos ajustados.

²⁷ Esse impacto de 60 M€ tem em conta a redução de 0,75 p.p. da taxa contributiva suportada pelas entidades empregadoras a título de compensação pelo aumento da RMMG.

²⁸ Entre 2014 e 2015 a estimativa do MF aponta para uma quebra das contribuições imputadas dos empregadores de 7,4%, refletindo a alteração de registo das contribuições para a ADSE que passaram a estar exclusivamente a cargo dos beneficiários, bem como a redução estimada nos ordenados e salários dos subscritores da CGA. Esse efeito não se repetirá em 2016, pelo que não explica a evolução assinalada nas contribuições imputadas.

²⁹ Nomeadamente nas seguintes situações: i) prestação de cuidados de saúde para os dadores de sangue, células, tecidos e órgãos e para os bombeiros; ii) atos complementares de diagnóstico e terapêutica prescritos nas sessões de hospital de dia e nas situações em que o utente é referenciado pelos cuidados de saúde primários para uma primeira consulta de especialidade hospitalar e; iii) atendimento em serviço de urgência em todos os atos devidamente referenciados.

³⁰ De acordo com a conta das administrações públicas apresentada na [Nota Explicativa sobre a POE/2016](#).

³¹ A este respeito assinala-se a previsão de inverno apresentada pela Comissão Europeia para os agregados da receita fiscal, que ajustados das medidas que foram divulgadas pelo MF após essa data, apresentam níveis bastante inferiores à previsão do MF (resultando numa previsão de receita fiscal 588 M€ inferior à apresentada na proposta de OE2016).

3.2 ANÁLISE DA PREVISÃO DE DESPESA PÚBLICA NA POE/2016

Em 2016 o MF prevê que o rácio da despesa pública no PIB mantenha a tendência decrescente iniciada em 2014. A confirmar-se a previsão do MF, a despesa pública ajustada deverá apresentar uma redução de 1,1 p.p. do PIB em 2015 e 1 p.p. do PIB em 2016. Todas as rubricas da despesa contribuirão para a quebra do rácio da despesa com exceção do consumo intermédio e das despesas de capital.

A evolução prevista pelo MF depende fortemente da execução das medidas previstas. A evolução da despesa em 2016 reflete a eliminação de várias medidas de contenção orçamental do lado da despesa que estiveram em vigor nos anos mais recentes, incluindo designadamente a abolição das reduções remuneratórias, a redução da Contribuição Extraordinária de Solidariedade e a reversão do congelamento nominal a que estiveram sujeitas a maioria das pensões do Sistema de Segurança Social e da Caixa Geral de Aposentações. Em termos nominais, a eliminação destas medidas implica o reforço desses itens de despesa que deverá ser compensado, segundo a proposta do Governo e por uma quebra nas despesas de capital (ver Quadro 4). Atingir a meta apresentada implica a especificação e implementação atempada de medidas que permitam conter e controlar a evolução da despesa. No entanto, no Relatório da POE/2016 não se encontram totalmente especificadas medidas que expliquem a variação apresentada entre 2015 e 2016.

Quadro 4 – Despesa ajustada das administrações públicas e impacto das medidas

	Despesa ajustada das administrações públicas										Medidas
	% do PIB					M€					M€
	2014	2015	2016	2014/15	2015/16	2014	2015	2016	2014/15	2015/16	2016
Despesa Total	48,1	47,1	46,1	-1,1	-1,0	77 231	84 415	85 879	7 184	1 464	252
Despesa primária	43,2	42,3	41,5	-0,9	-0,8	75 786	75 960	77 390	175	1 429	302
Despesa corrente primária	40,8	39,5	39,0	-1,3	-0,5	70 785	70 945	72 667	160	1 722	-13
Consumo intermédio	5,8	5,9	6,2	0,1	0,3	10 079	10 613	11 525	534	912	-569
Despesas com pessoal	11,8	11,1	10,9	-0,7	-0,2	20 495	19 950	20 307	-544	357	473
Prestações sociais	19,7	19,2	18,6	-0,4	-0,7	34 106	34 527	34 608	421	81	181
que não em espécie	17,7	17,4	16,8	-0,3	-0,6	30 722	31 276	31 317	554	41	181
em espécie	2,0	1,8	1,8	-0,1	0,0	3 384	3 251	3 291	-133	40	0
Subsídios	0,7	0,5	0,6	-0,2	0,1	1 210	902	1 132	-307	230	0
Outras despesas correntes	2,8	2,8	2,7	-0,1	0,0	4 895	4 953	5 095	57	143	-98
Despesas de capital	2,4	2,8	2,5	0,4	-0,3	4 203	5 015	4 722	811	-293	315
FBCF	2,0	2,2	2,0	0,1	-0,1	3 525	3 878	3 758	353	-120	315
Outras despesas de capital	0,4	0,6	0,5	0,2	-0,1	678	1 137	965	459	-172	0
Juros	4,9	4,7	4,6	-0,2	-0,2	8 502	8 455	8 489	-48	35	-50

Fonte: Ministério das Finanças. Cálculos CFP. | Notas: Na coluna das Medidas a poupança prevista na rubrica de consumo intermédio constitui uma redução face ao cenário de políticas invariantes (ou seja face ao cenário sem alteração de políticas) e não face ao ano anterior. Igualmente, a rubrica de despesas com pessoal inclui uma poupança de 100 M€ face ao cenário de políticas invariantes. Para mais informação sobre as medidas consideradas ver a Caixa 3 em anexo.

Em termos nominais as previsões subjacentes ao OE/2016 refletem um aumento da despesa ajustada de 1464 M€, muito acima do aumento estimado para 2015 (+924 M€) e do impacto das medidas previstas (252 M€). Esta evolução é explicada pelo aumento das despesas em consumo intermédio e pessoal (+912 M€ e 357 M€ respetivamente), bem como pelo reforço da despesa com subsídios e outras despesas correntes (+230 M€ e 143 M€

respetivamente).³² A contrariar esta tendência o MF prevê uma quebra na despesa de capital (-293 M€), devendo a despesa com juros manter-se em níveis próximos do previsto para o ano de 2015, refletindo o aumento no *stock* da dívida pública e uma ligeira redução da taxa de juro implícita.

Na POE/2016 o consumo intermédio volta a registar um forte acréscimo em 2016 (912 M€). De acordo com o MF a despesa com PPP deverá registar um aumento de 436 M€ em 2016, explicando cerca de metade do aumento previsto no consumo intermédio. De acordo com os esclarecimentos do MF, uma parte deste aumento é justificado pela transferência de fundos comunitários para a subconcessão Transmontana a efetuar pela Infraestruturas de Portugal, que irá ocorrer apenas em 2016 apesar da receita ter sido recebida em 2015.³³ O remanescente é parcialmente justificado, de acordo com os esclarecimentos adicionais do MF, pela reserva orçamental líquida de cativos incluída nesta rubrica no valor de 196,6 M€.³⁴ Excluindo estes efeitos, a previsão de consumo intermédio para 2016 terá subjacente um aumento de 279 M€, apesar das poupanças previstas com o Programa Aproximar, poupanças sectoriais e pela simplificação administrativa de processos (253 M€).

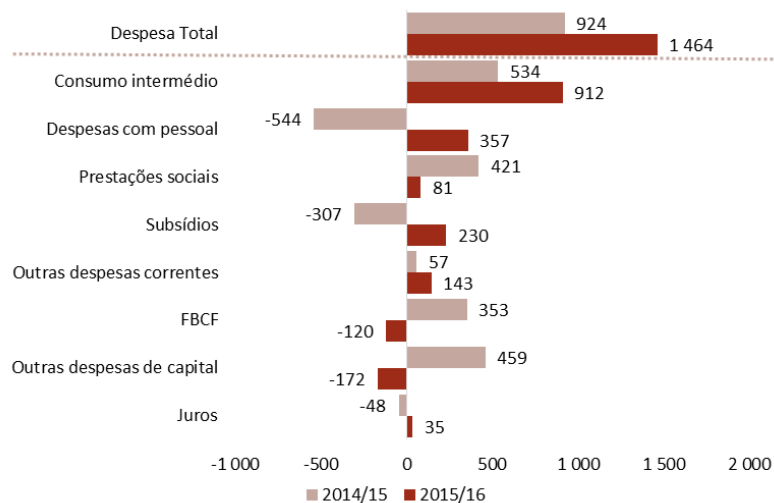
Para conter o aumento das despesas de consumo intermédio e compensar o efeito das pressões orçamentais seria importante definir atempadamente orientações visando assegurar o cumprimento dos objetivos fixados e evitar que a execução orçamental ao longo do ano venha exercer pressão no sentido da libertação das dotações cativas. O recurso excessivo a cativações é uma prática que se tem generalizado, o que em si mesma denota falta de confiança no planeamento e execução das despesas. O incumprimento deste objetivo pode colocar riscos ao cumprimento da meta para o saldo orçamental, caso a estimativa do MF venha a ser superada.

³² De notar que em 2016 a rubrica de “outras despesas correntes” inclui uma margem de segurança correspondente à dotação provisional no valor de 502 M€.

³³ Esta transferência implica um ajustamento para garantir a neutralidade dos fundos comunitários no saldo orçamental de 164 M€ (0,1% do PIB).

³⁴ De acordo com a [Nota Explicativa sobre a Proposta de Orçamento de Estado de 2016](#), a previsão de despesa de consumo intermédio contempla a reserva orçamental no valor de 454 M€, porém em esclarecimentos prestados em data posterior o MF clarificou que “para efeitos das contas publicadas no Relatório do OE está considerada a poupança atribuível aos cativos sobre a reserva, pelo que o valor da reserva abatida de cativos é de 196,6 M€”.

Gráfico 7 – Variação das componentes da despesa (M€)



Fonte: Ministério das Finanças. Cálculos CFP. | Nota: Em 2016 o consumo intermédio inclui 196,6 M€ respeitante à reserva orçamental e a despesa corrente inclui a dotação provisional que ascende a 502 M€.

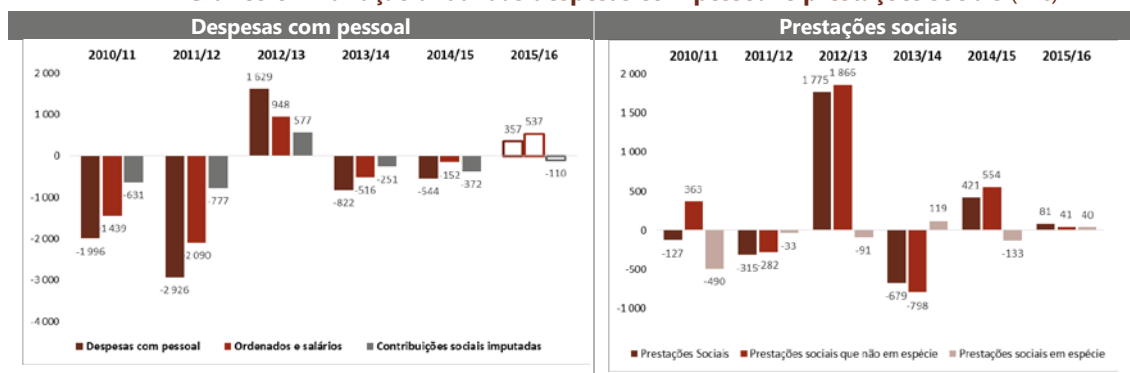
Em termos absolutos as despesas com pessoal deverão inverter a tendência de descida iniciada em 2013, aumentando 357 M€ em 2016. A inversão prevista em 2016 resulta da opção de antecipar na sua totalidade a reposição do remanescente da redução remuneratória (80%). Em 2015, a reposição de 20% da redução remuneratória (efeito preço) terá sido compensada por uma quebra do número médio de trabalhadores das administrações públicas (efeito volume).³⁵ Em 2016 não obstante o MF prever uma poupança de 100 M€ com a redução do número de trabalhadores,³⁶ este efeito deverá ser insuficiente para compensar o impacto da eliminação das reduções remuneratórias. Neste âmbito, o MF prevê um aumento da despesa com ordenados e salários em 537 M€, acima do custo da reposição das reduções remuneratórias (447 M€). Este aumento será parcialmente atenuado, por uma redução da despesa com contribuições sociais efetivas de 70 M€ e das contribuições imputadas de 110 M€. O facto desta última não acompanhar a tendência de evolução dos ordenados e salários como tem sido a tendência no passado parece revelar alguma incoerência na variação apresentada para estas componentes (ver Gráfico 8, painel esquerdo).³⁷

³⁵ No final de 2014 o número de postos de trabalho ocupados cifrou-se em 656.056 correspondendo a uma média anual de 659.236 postos. Em dezembro de 2015 o número de postos de trabalho ocupados aumentou para 658.565, mas a média anual baixou para 654.829 (-0,7%).

³⁶ Ver Carta remetida pelo Ministro das Finanças à Comissão Europeia em 5 de fevereiro de 2016.

³⁷ A previsão das despesas com pessoal parece refletir alguma falta de transparência. Em 2016 não estão previstas medidas com efeito específico sobre as contribuições imputadas. A reposição da redução remuneratória e a redução do número de trabalhadores são medidas que afetam quer os ordenados e salários quer as contribuições sociais imputadas. Tal como anteriormente mencionado, importa ter presente que a variação das contribuições imputadas entre 2014 e 2015 se encontra influenciada por alterações ao tratamento contabilístico das contribuições pagas e recebidas relativas à ADSE, mas que tal não se verifica na leitura da evolução entre 2015 e 2016.

Gráfico 8 – Variação anual das despesas com pessoal e prestações sociais (M€)



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

A variação do nível de despesa com prestações sociais do conjunto das administrações públicas previsto pelo MF para 2016 será significativamente inferior ao aumento da despesa orçamentada no subsector da Segurança Social. Apesar da POE/2016 prever apenas um ligeiro incremento da despesa com prestações sociais da CGA, a despesa da Segurança Social deverá aumentar em 483 M€, refletindo o efeito da atualização das pensões e de várias prestações, bem como o fluxo esperado de novos pensionistas, sendo este aumento parcialmente atenuado pela redução da despesa com prestações de desemprego e apoio ao emprego (-152 M€). O MF apresenta um aumento de apenas 41 M€ nas prestações sociais que não em espécie do conjunto das administrações públicas, sendo as pressões orçamentais identificadas no subsector da segurança social compensadas por uma quebra, não especificada, na mesma ordem de grandeza na administração central. As prestações sociais em espécie apresentam um aumento da mesma ordem de grandeza, ou seja, de apenas 40 M€. De assinalar que neste âmbito não foram identificadas medidas suficientes no Relatório do OE/2016 que permitam explicar um tão baixo crescimento das prestações sociais face ao ano de 2015, o que constitui um risco não negligenciável para a execução orçamental de 2016.

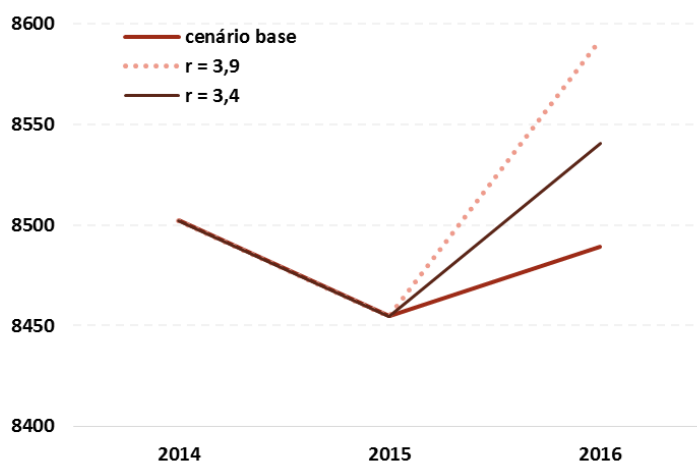
Depois de uma ligeira retoma em 2015, o investimento público deverá cair em 2016 de acordo com a previsão do MF. Apesar da intenção enunciada no Relatório do OE/2016 de acelerar a execução dos fundos comunitários do novo quadro comunitário,³⁸ em termos ajustados esse aumento não é visível na previsão do MF para 2016, que reflete uma redução de 120 M€ face ao ano anterior na FBCF das administrações públicas. Esta variação resulta de uma quebra no subsector da administração central (-351 M€) e de um aumento em cerca de 127 M€ na administração regional e local.

A evolução dos juros encontra-se globalmente em linha com as hipóteses assumidas para o custo das colocações de dívida, mas uma deterioração das condições de mercado pressionaria a previsão. A evolução das taxas de juro nas novas emissões de dívida e a utilização de depósitos da administração central poderão ter uma influência relevante na trajetória da dívida pública em 2016 e anos seguintes. A volatilidade das taxas de juro tem vindo a apresentar maior expressividade desde finais de 2015 com reflexo nas últimas operações de venda de títulos já em 2016, que caso se mantenha poderá condicionar as

³⁸ Com um impacto orçamental de 315 M€.

premissas em que assenta o plano de financiamento delineado pelo MF. Considerando que o MF prevê um reforço do peso das OT na composição da dívida pública no final de 2016, uma eventual subida do custo médio das colocações deste tipo de títulos de dívida poderia implicar um risco para a estimativa dos juros. De acordo com as simulações do CFP apresentadas no gráfico seguinte cada 0,5 p.p. de subida na taxa média das novas emissões de OT pode implicar um incremento de aproximadamente 50 M€ nos encargos com juros.

Gráfico 9 – Análise de sensibilidade à taxa de juro das novas emissões de OT (M€)



Fonte: INE, Ministério das Finanças. Cálculos do CFP. | Nota: No ano de 2016 o MF considerou para as novas emissões brutas de OT uma yield média de 2,9%. O CFP simulou os juros dessas emissões no pressuposto da yield média ser de 3,4% ou de 3,9%.

Em síntese, considera-se que a meta prevista para a despesa pública na POE/2016 é particularmente exigente. A despesa pública projetada para 2016 apresenta alguns riscos que justificam um acompanhamento próximo ao longo da execução orçamental. Com efeito, as variações apresentadas para alguns agregados da despesa³⁹ levantam dúvidas quanto à sua razoabilidade, na ausência de melhor justificação por parte do MF. Neste âmbito salienta-se a previsão das despesas com pessoal, consumo intermédio e as prestações sociais.

Caixa 2 – Medidas temporárias consideradas pelo CFP em 2015 e 2016

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

O quadro seguinte identifica as medidas temporárias ou não recorrentes consideradas pelo CFP na análise das contas públicas para 2015 e 2016, subjacentes à POE/2016. Em 2015 na receita foram consideradas como medidas temporárias e medidas não recorrentes, a receita arrecada pelo Estado relativa à contribuição do sector bancário para o Fundo de Único de Resolução (FUR). Esta receita é extraordinária, pelo facto daquela verba não ter sido transferida para aquele Fundo, em virtude do diferimento concedido à transferência dessa contribuição até 2024, na sequência da Resolução do Novo Banco e do Banif. Na despesa, identifica-se o auxílio financeiro estatal ao Banif, no âmbito da medida de resolução aplicada pelo Banco de Portugal, operação igualmente extraordinária que não produz uma alteração permanente no nível de despesa, mas apenas no ano em que ocorreu.

³⁹ Na conta das administrações públicas subjacente à Nota Explicativa sobre a POE/2016.

Quadro 5 – Impacto das medidas temporárias, não recorrentes e fatores especiais no saldo orçamental

	M€			% PIB		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016
Receita	0	130	264	0,0	0,1	0,1
Contribuição Para o Fundo Único de Resolução		130			0,1	
Devolução parcial das Pre-paid Margins			264			0,1
Despesa	6 186	2 230	-146	3,6	1,2	-0,1
Receita de concessões (abate à despesa de capital)			-130			-0,1
Transferências de capital (Banca)	4 994	2 230		2,9	1,2	
Pagamentos <i>one-off</i> à União Europeia			82			0,0
Financiamento ao setor dos transportes	1 192			0,7		
Entrega de Aeronaves F-16 à Roménia			-98			0,1
Medidas temporárias, não recorrentes e fatores especiais (impacto no saldo)	-6 186	-2 100	410	-3,6	-1,2	0,2

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

Para o ano 2016, o CFP considerou no lado da receita, a verba referente à devolução de parte das *pre-paid margins* dos empréstimos recebidos pelo Estado Português do Fundo Europeu de Estabilização Financeira, na medida em que se trata de uma receita também ela extraordinária, sem repercussão permanente na situação das finanças públicas.

No lado da despesa foram consideradas como medidas temporárias ou não recorrentes a verba a obter com a venda de aeronaves à Roménia, cujo impacto nas contas públicas se traduz num abatimento na FBCF e os acertos de contribuições à União Europeia por se tratar de uma operação que não depende da ação dos Governos, mas que aumenta a despesa no ano em que ocorre, sem produzir, também esta, uma alteração permanente no nível de despesa. Por fim, com impacto igualmente na despesa, mas a abater a “outra despesa de capital”, considerou-se ainda as concessões da IP Telecom e da SILOPOR pelo valor total considerado na conta das administrações públicas (130 M€). O ajustamento adicional considerado pelo CFP para esta última medida temporária face ao considerado pelo MF (20 M€) evita beneficiar o saldo estrutural, na medida em que o ajustamento reflete o valor exato que foi considerado na conta das administrações públicas.

Os princípios orientadores da Comissão Europeia para a classificação de medidas temporárias recomendam prudência no que respeita particularmente a operações que aumentem o défice. Uma vez que as medidas de política fiscal adotadas anualmente, constituem medidas discricionárias do Governo com finalidades de política económica, o CFP considera que os seus impactos não devem ser considerados temporários. A classificação de medidas fiscais que reduzem a receita como *one-off* induziria uma melhoria artificial da receita em termos estruturais, enviesando a análise. Assim, ao contrário do tratamento dado pelo MF, o CFP não considerou como medida temporária o efeito da alteração em sede de IRC da reforma do regime de tributação dos organismos de investimento coletivo (vulgo regime de fundos de investimento) com impactos de sinal contrário nos anos de 2015 e 2016, até porque o regime em vigor desde 1 de julho (Decreto-lei n.º 7/2015, de 13 de janeiro) não é revogado na POE/2016. Idêntico tratamento foi adotado pelo CFP em 2014 relativamente à classificação do crédito fiscal ao investimento concedido nesse ano.

No que se refere ainda a 2016, e diferentemente do considerado pelas autoridades europeias, a medida relativa à reavaliação de ativos fixos tangíveis (com impacto estimado pelo MF de 125 M€ equivalente a 0,1% do PIB) não foi igualmente considerada pelo CFP como medida temporária ou não recorrente. Esta medida prevista na Proposta de Lei do Orçamento do Estado sob a forma de autorização legislativa tem um efeito temporal assimétrico e que não se circunscreve apenas a um ano. Além de constituir um regime facultativo, o seu impacto positivo na receita abrange três anos, o que ultrapassa o período de referência para que uma medida deva ser considerada como temporária ou não recorrente. Adicionalmente, em termos intertemporais o efeito positivo na receita de IRC desta tributação específica é diluído durante o período de vida útil remanescente dos ativos tangíveis reavaliados em resultado do desconto de um terço na taxa de tributação da reserva de reavaliação face à taxa de IRC.

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

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

Para efeitos de análise da presente secção, o saldo estrutural calculado sustenta-se na classificação das medidas temporárias, não recorrentes e fatores especiais segundo os critérios de análise do CFP e nas componentes cíclicas da Comissão Europeia. Para aferição do cumprimento da regra do saldo orçamental utilizou-se como denominador o PIB nominal, tal como definido na Lei de Enquadramento Orçamental.

4.1 SALDOS ORÇAMENTAIS

A evolução orçamental em 2015 terá prejudicado a correção da situação de défice excessivo, inviabilizando a saída de Portugal da vertente corretiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC). A confirmar pelas autoridades estatísticas nacionais na 1.ª notificação (mês de março) do Procedimento por Défices Excessivos (PDE), a estimativa orçamental mais recente do MF aponta para que o défice em 2015 tenha atingido 4,3% do PIB (3,2% excluindo o efeito de medidas temporárias). Trata-se de um défice superior ao previsto na POE/2015 (2,7% do PIB), para o qual muito contribuíram os desenvolvimentos orçamentais do último trimestre de 2015. Para este desvio foi determinante o auxílio financeiro do Estado no âmbito da resolução do Banif (1,2% do PIB), realizado no final do ano de 2015, ao qual acresce, a contabilização de uma correção relativa ao desfasamento temporal dos fundos comunitários (0,1% do PIB), cujo tratamento em contas nacionais obedece ao princípio da neutralidade orçamental.⁴⁰ Estes desenvolvimentos apontam para que a correção do défice excessivo não se tenha concretizado em 2015, como se pretendia na [Recomendação do Conselho da União Europeia](#) (UE), de 14 de julho de 2015.⁴¹ O Conselho da UE procederá à avaliação do cumprimento da sua recomendação na primavera de 2016.

Apenas uma pequena fração da redução prevista para o défice não ajustado corresponde a uma melhoria permanente do saldo orçamental em 2016. Excluindo o impacto de medidas temporárias (1,4 p.p. do PIB), cujo efeito orçamental não conduz a uma alteração sustentada na posição orçamental, a melhoria do saldo orçamental ajustado em 2016 (0,7 p.p. do PIB) é quase totalmente explicada pelo contributo da melhoria do ciclo económico (0,7 p.p. do PIB). Em menor escala, a evolução favorável da despesa com juros prevista pelo MF representa um contributo positivo de 0,2 p.p. do PIB, traduzindo-se uma melhoria do saldo global superior à prevista para o saldo primário.

⁴⁰ De acordo com os esclarecimentos prestados pelo Ministro das Finanças na carta de 5 de fevereiro enviada ao Vice-presidente da Comissão Europeia, esta correção prende-se com o facto das verbas provenientes de fundos comunitários recebidos pela Infraestruturas de Portugal não terem sido aplicados em despesa, concretamente na transferência para a subconcessão Transmontana. Este facto implicou um ajustamento para garantir a neutralidade dos fundos comunitários pelo montante de 164 M€ (0,1% do PIB), ou seja, a uma anulação do lado da receita das administrações públicas e consequentemente no saldo, do valor da verba proveniente de fundos comunitários. Para mais esclarecimentos ver [Apontamento do CFP n.º1/2014](#) "Do Saldo em Contabilidade Pública ao Saldo em Contabilidade Nacional.

⁴¹ Para mais detalhe sobre as regras aplicáveis no que diz respeito à correção do défice excessivo consultar [Vade Mecum on the Stability and Growth Pact](#).

Quadro 6 – Indicadores orçamentais

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

Fonte: INE, MF. Cálculos do CFP. Nota: *em percentagem do produto potencial. As semi-elasticidades utilizadas correspondem às da CE tendo o hiato do produto sido calculado com base na metodologia comunitária; As variações não correspondem necessariamente às diferenças dos valores em percentagem do PIB devido a arredondamentos.

A consolidação do excedente primário prevista na POE/2016 será necessária para prosseguir a correção dos desequilíbrios orçamental e financeiro das finanças públicas.

De acordo com a previsão do MF, o excedente primário em 2016 deverá elevar-se em 2 p.p. do PIB, para se fixar em 2,3% do PIB. Ajustado do efeito de medidas temporárias (que apresenta uma variação de 1,4 p.p. do PIB), o incremento do saldo primário corresponde a 0,6 p.p. do PIB, que compara com os 0,3 p.p. do PIB estimados para 2015. Para esta melhoria contribui a previsão de evolução da despesa primária em 2016, sustentada em cerca de dois terços na redução da despesa corrente primária sobretudo por via das prestações sociais. A concretizar-se as previsões do MF, tratar-se-á do terceiro ano consecutivo de acumulação de excedentes primários em termos ajustados (ver em anexo Quadro 17).

4.2 AJUSTAMENTO ORÇAMENTAL E POSTURA DA POLÍTICA ORÇAMENTAL

A correção do desequilíbrio orçamental e a aproximação do défice ao Objetivo de Médio Prazo (OMP) é insuficiente para retomar o processo de consolidação das finanças públicas.⁴²

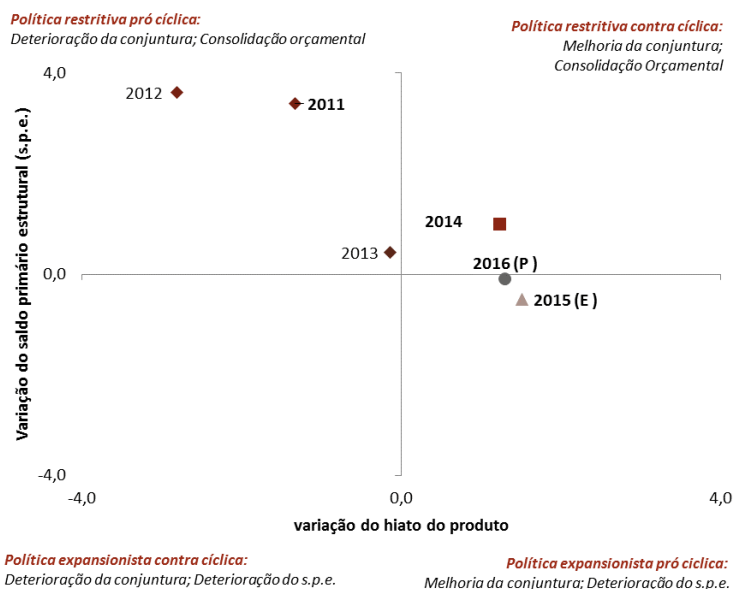
A recuperação estrutural face a 2015 não é suficiente para se considerar que foi prosseguido o processo de consolidação das finanças públicas verificado nos anos de 2012 a 2014. Com efeito, a redução do desequilíbrio orçamental em 2016 beneficia mais da recuperação do ciclo económico e do contributo dos juros que do efeito líquido de medidas estruturais.

Apesar da melhoria prevista para o saldo estrutural, não é evidente uma alteração de postura da política orçamental em 2016. Assegurar o cumprimento das regras do Pacto de Estabilidade e Crescimento, muito em particular a trajetória de ajustamento até atingir o OMP, determina a necessidade de apresentar um ajustamento orçamental dificilmente

⁴² Devido à incerteza na estimativa do nível do produto potencial, é habitual utilizar-se também a variação do hiato do produto para caracterizar uma melhoria ou deterioração da conjuntura.

compatível com uma postura expansionista da política orçamental no contexto de uma melhoria da conjuntura económica prevista para 2016.⁴³ A evolução do saldo primário estrutural subjacente à POE/2016 aponta para uma ligeira deterioração face a 2015, a qual não é suficiente para sustentar a inversão da postura expansionista estimada para 2015 (ver Gráfico 10).

Gráfico 10 – Política orçamental e posição cíclica [2012-2016]

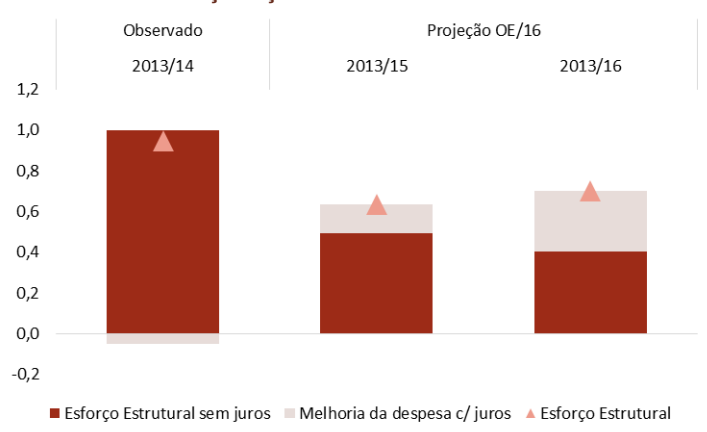


Fonte: INE e MF. Cálculos do CFP. | Nota: (i) A natureza da política orçamental é avaliada pela variação do saldo primário estrutural líquido de fatores especiais; (ii) A posição cíclica da economia é aferida pela variação do hiato do produto, que traduz a diferença entre as taxas de crescimento do PIB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

Em contraste com o esforço em termos estruturais verificado em 2014, os anos de 2015 e 2016 apontam para um abrandamento desse esforço, ainda que atenuado pelo contributo favorável da despesa com juros. Beneficiando da evolução do ciclo económico, com maior expressão a partir de 2015, as previsões atualizadas para o hiato do produto, apontam para que a variação cumulativa do saldo estrutural desde 2013 registre um abrandamento nos anos de 2015 e 2016, comprometendo o cumprimento das regras do TFUE. Em termos cumulativos, a melhoria prevista para o saldo estrutural sinaliza uma dependência da evolução de variáveis exógenas, como seja o contributo favorável dos juros, do que do efeito de medidas discricionárias tomadas pelo Governo.

⁴³ Adicionalmente, a estimativa apresentada para o hiato do produto corresponde a uma “conjuntura económica normal” de acordo com a modulação proposta pela Comissão Europeia, na Comunicação COM(2015) 12, para o ajustamento estrutural anual no âmbito da vertente preventiva do Pacto, recentemente endossada a 12 de fevereiro de 2016 pelo Conselho ECOFIN (ver o documento [A Commonly Agreed Position on Flexibility within the Stability and Growth Pact](#)). Caso Portugal se encontrasse no âmbito da vertente preventiva deveria apresentar uma melhoria anual do saldo estrutural superior a 0,5 p.p. do PIB, mesmo aplicando o princípio do “congelamento” do esforço requerido com base nos dados disponíveis na primavera de 2015.

Gráfico 11 – Esforço orçamental cumulativo entre 2013 e 2016



Fonte: INE e MF. Cálculos do CFP.

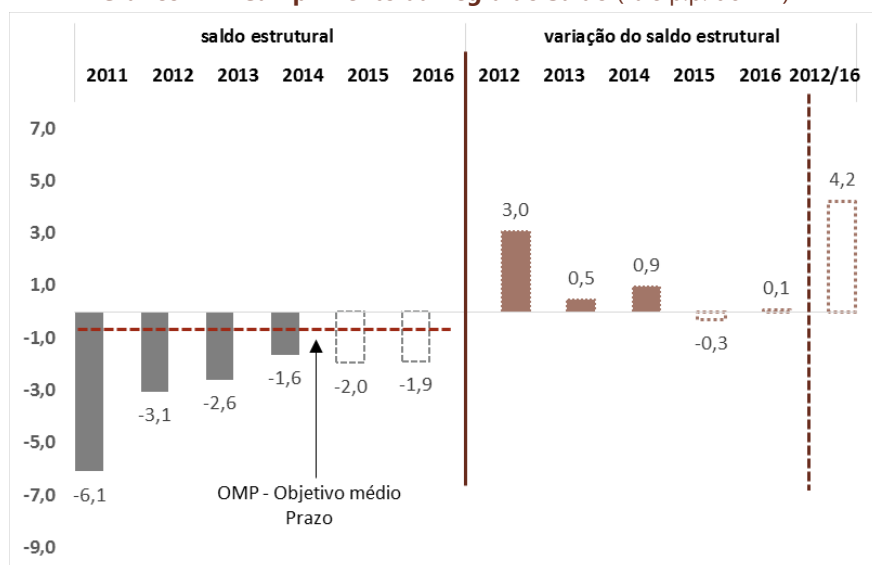
O esforço orçamental em 2016 em direção ao OMP é insuficiente para garantir o cumprimento da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) e da recomendação do Conselho da UE (julho 2015).⁴⁴ Apesar da redução nominal do défice previsto na POE/2016, o saldo estrutural apenas deverá registar uma melhoria de 0,1 p.p. do PIB. Trata-se de um progresso face à deterioração de 0,3 p.p. do PIB estimada para 2015, mas que ainda se encontra aquém dos 0,5% do PIB previstos na LEO como regra geral de melhoria anual daquele indicador, até atingir o objetivo de médio prazo. Assim a POE/2016 reflete um desvio face à trajetória de convergência para o OMP e à recomendação do Conselho da União Europeia de um ajustamento estrutural de 0,6% do PIB em 2016.

O desvio face à trajetória de ajustamento ao OMP poderá acentuar-se caso se materializem os riscos macroeconómicos e de execução das medidas previstas. A avaliação efetuada das medidas no capítulo 3 deste relatório identifica riscos quanto à exequibilidade da meta orçamental a atingir para o saldo (-2,2% do PIB). A materialização desses riscos deterioraria a evolução prevista para o saldo estrutural.

O esforço orçamental previsto na POE/2016 colocará ainda distante o cumprimento do OMP. Com base na previsão do MF para o saldo global, o CFP estima um saldo estrutural que se deverá fixar em 1,9% do PIB em 2016, um resultado ainda aquém dos 0,5% do PIB que constituem o OMP. Assim, admitindo a eliminação do défice excessivo em 2016 e a sua correção duradoura na projeção para os anos subsequentes, Portugal ficaria, a partir de 2017, sujeito à vertente preventiva do PEC e à regra de transição para a dívida. Desse ano em diante, a trajetória de convergência para o OMP obrigaria a que Portugal assegurasse ajustamentos estruturais mínimos anuais nunca a inferiores a 0,5 p.p. do PIB. No cenário atual, mesmo não considerando eventuais riscos de desvios significativos na trajetória para o OMP, aquele objetivo não seria atingido antes de 2018.

⁴⁴ A recomendação do Conselho de 14 de julho de 2015 estabelecia um esforço estrutural de 0,6% do PIB em 2016, tendo sido esta a referência adotada pelas Autoridades Europeias para avaliação do Esboço do Orçamento do Estado.

Gráfico 12 – Cumprimento da Regra do Saldo (% e p.p. do PIB)



Fonte: INE e Ministério das Finanças. Cálculos do CFP. Nota: Os valores estruturais encontram-se expurgados dos efeitos do ciclo económico e líquidos do efeito de medidas temporárias, medidas não recorrentes e fatores especiais. (Ver Caixa 2)

4.3 QUADRO PLURIANUAL DE PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTAL (QPPO)

O novo limite de despesa para 2016 previsto no QPPO é compatível com o objetivo do défice em contas nacionais (2,2% do PIB). O exercício *Top-Down* abaixo apresentado ilustra a coerência entre aqueles dois referenciais (itens n.º 1 e n.º 5 do Quadro 7). O limite máximo de despesa financiada por receitas gerais fixado para a administração central (48 403 M€) resulta da assunção de vários pressupostos orçamentais. De entre os principais destacam-se a previsão dos ajustamentos entre óticas contabilísticas que conduzem à determinação do défice das administrações públicas em contabilidade pública,⁴⁵ permitindo estabelecer a ligação entre o exercício de previsão sectorial dos agregados orçamentais em contabilidade nacional e pública. Definida a restrição de saldo dos subsectores da administração regional e local e da segurança social é apurado o saldo da administração central. Para este último, em função do montante de previsão da receita fiscal e da receita não fiscal, é calculado o valor máximo de despesa efetiva. A identificação neste último agregado da despesa financiada por receita própria conduzirá à determinação do valor máximo de despesa financiada por receitas gerais (impostos ou endividamento).

Para os três anos seguintes (2017-2019), a falta de uma estratégia orçamental inviabiliza a avaliação da compatibilidade dos limites de despesa com os objetivos de saldo em contas nacionais. A inexistência de um pano de fundo que permita avaliar a trajetória de médio prazo das finanças públicas retira credibilidade e transparência ao processo de definição de limites de despesa plurianual. Nesta perspetiva, não é possível compreender onde se encontram ancorados os limites de despesa definidos na [PPL n.º 13/XIII](#), nem aferir a coerência dos mesmos com as metas orçamentais para aqueles anos. A este respeito importa uma vez mais sublinhar que volta a não ser cumprido o disposto no n.º 6 do artigo 12.º-D da LEO em vigor, que determina que, além dos limites plurianuais, o QPPO

⁴⁵ Assinala-se que em 2016, contrariamente ao verificado nos últimos dois anos, o défice orçamental em contabilidade nacional previsto pelo MF será inferior ao défice em contabilidade pública.

deve conter também as projeções de receitas gerais e receitas próprias dos organismos da Administração Central e da Segurança Social para os quatro anos seguintes.

A utilidade do QPPO enquanto instrumento de responsabilização orçamental de apoio à formulação e execução de políticas públicas plurianuais e orçamentalmente sustentáveis depende crucialmente do respeito pelos tetos de despesa que ele estabelece. A experiência no passado com a aplicação deste instrumento não tem sido eficaz. Como publicações sucessivas do CFP têm evidenciado, desde a primeira versão do QPPO, no ano de 2012, os tetos fixados na primavera têm sido indicativos não servindo sequer para condicionar a feitura da Proposta de Orçamento apresentada no outono para o ano seguinte pois são entretanto objeto de alteração legal. O início de uma nova legislatura é o momento ideal para introduzir no processo orçamental os melhoramentos que a experiência aconselha.

Quadro 7 – Do saldo em contas nacionais ao limite de despesa no QPPO (em M€)

1. Saldo das Administrações Públicas (ótica Contab. Nacional)	-4 125
2. Ajust. de passagem à Contabilidade Pública	1 310
Efeito do registo segundo a especialização do exercício	-967
Impostos e contribuições sociais	-293
Juros a receber / pagar	119
Outras contas a receber (-)	-597
Outras contas a pagar (+)	-196
Ajustamento de diferença de Universo	-87
Outros Ajustamentos	-256
3. Saldo das Administrações Públicas (ótica Contab. Pública) [(1)+(2)]	-5 435
a) Saldo das Adm. Regional e Local	761
b) Saldo da Seg. Social	1 117
4. Saldo da Administração Central [(3)-(a)-(b)]	-7 313
c) Receita Efetiva	57 357
Receita Fiscal	41 522
Outra Receita Corrente	14 280
Receita de Capital	1 556
d) Valor Máximo da Despesa efetiva da AC [(c)-(4)]	64 670
e) Despesa financiada por receitas próprias	16 267
5. Limite de despesa da AC fin. por receitas gerais (QPPO) [d)-(e)]	48 403

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

A revisão do limite de despesa do QPPO para 2016 face ao considerado no PE/2015 decorre da aplicação do novo tratamento contabilístico das receitas gerais do Estado e do impacto estimado das medidas de política previstas.⁴⁶ A classificação como receita geral de verbas anteriormente consignadas e tratadas como receitas próprias no orçamento da entidade beneficiária determinou uma alteração do limite de despesa do QPPO de 964 M€. Ajustando o limite da despesa para 2016 daquele novo tratamento contabilístico, a revisão em alta é devida em grande medida à despesa adicional relativa à reposição integral da redução remuneratória dos funcionários públicos. Comparativamente com o constante no Programa de Estabilidade de abril de 2015, o limite de despesa ajustado para 2016 é superior em 335 M€. Os limites afetos ao agrupamento dos programas da área “Económica” registam

⁴⁶ Aproximadamente 90% desta alteração é justificada pela reclassificação como imposto da receita consignada da contribuição do Serviço Rodoviário à Infraestruturas de Portugal (683 M€), assim como a contribuição sobre o audiovisual à Rádio e Televisão de Portugal (180 M€). Em menor escala, refere-se o impacto da medida de política relativo à reversão total da redução remuneratória em 2016, cujo efeito gera valores de despesa adicional nos limites de 2016 e 2017.

uma revisão em alta (+473 M€), devida sobretudo aos programas Finanças e Administração Pública, e Gestão da Dívida Pública, dos quais 266 M€ corresponderão à despesa adicional a pagar aos funcionários públicos já referida. Em contraste, os agrupamentos dos programas relativos à “Soberania” e “Segurança” registam uma revisão em baixa de 147 M€.

Comparativamente a 2015, o forte aumento do limite de despesa (ajustado) em 2016 é justificado maioritariamente pela reversão total da redução remuneratória, pelo acréscimo dos juros e outros encargos da dívida direta do Estado. De acordo com a estimativa para 2015 apresentada pelo MF (ver quadro infra), o aumento do limite de despesa ajustado para 2016 terá ascendido a 1542 M€, explicado sobretudo pelo agrupamento de programas relativos à área Económica. Os programas Finanças e Administração Pública, e Gestão da Dívida Pública concentram a quase totalidade deste aumento. No que respeita ao primeiro identifica-se principalmente a já referida reposição integral das remunerações dos funcionários públicos (+447 M€), o aumento da contribuição financeira para a CGA e o efeito base da não transferência, em 2015, do produto da Contribuição Extraordinária sobre o Sector Energético para o Fundo para a Sustentabilidade Sistémica do Sector Energético. No que se refere ao segundo, de acordo com o MF, o aumento do *stock* da dívida, em particular dos produtos de aforro, bem como o acréscimo das emissões de Obrigações do Tesouro sindicadas, que implicarão um aumento das comissões a suportar nessas operações, explicam o aumento de 454 M€ do limite de despesa do programa Gestão da Dívida Pública.

Quadro 8 – QPPO: limites de despesa para 2016 (em M€)

Programa	2015 Execução	2016				Variação 2015/2016 Ajustado	Dif OE/2016 face a:	
		PE/2015 (abr/15)	OE 2016				PE 2015	[2016]
			Proposto	Nv Dot. Esp.	Ajustado	Ajustado	Ajustado	Não Ajust.
1. SOBERANIA	4 359	4 437	4 571	180	4 391	32	-46	134
P001 Órgãos de soberania	3 121	3 137	3 159	0	3 159	38	22	22
P002 Governação	96	n.d.	110	180	-70	-166	n.d.	n.d.
P003 Representação externa	279	304	285	0	285	6	-19	-19
P008 Justiça	772	753	742	0	742	-30	-11	-11
P009 Cultura	91	n.d.	275	0	275	184	n.d.	n.d.
2. SEGURANÇA	3 251	3 436	3 335	0	3 335	84	-101	-101
P006 Defesa	1 639	1 776	1 722	0	1 722	83	-54	-54
P007 Segurança interna	1 612	1 661	1 613	0	1 613	1	-48	-48
3. SOCIAL	28 149	28 013	28 035	14	28 021	-128	8	22
P010 Ciência e ensino superior	1 395	1 413	1 397	0	1 397	2	-16	-16
P011 Ensino básico e sec e adm escolar	5 265	5 100	5 081	0	5 081	-184	-19	-19
P012 Solidariedade, emprego e seg social	13 589	13 516	13 586	0	13 586	-3	70	70
P013 Saúde	7 901	7 984	7 971	14	7 957	56	-27	-13
4. ECONÓMICA	10 139	11 219	12 462	767	11 695	1 556	476	1 243
P004 Finanças e administração pública	2 507	3 248	3 541	38	3 503	996	255	293
P005 Gestão da dívida pública	7 092	7 283	7 546	0	7 546	454	263	263
P014 Planeamento e Infraestruturas	33	n.d.	762	683	79	46	n.d.	n.d.
P015 Economia	106	178	202	0	202	96	24	24
P016 Ambiente	72	n.d.	80	48	32	-40	n.d.	n.d.
P017 Agricultura, florestas e Desenv. Rural	298	n.d.	295	0	295	-3	n.d.	n.d.
P018 Mar	31	n.d.	36	0	36	5	n.d.	n.d.
5. TOTAL (1+2+3+4)	45 897	47 105	48 403	964	47 439	1 542	334	1 298

Fonte: MF. | Nota: Para efeitos de comparabilidade com a metodologia adotada no PE/2015 adotou-se como referencial o total dos agrupamentos dos programas, sem prejuízo da correspondência possível com os programas da estrutura orgânica do anterior Governo e em que a falta de comparabilidade (6 dos 18 programas) surge com a identificação n.d. As novas dotações específicas em 2016 correspondem às apresentadas no relatório do OE/2016, as quais de acordo com o novo tratamento contabilístico das receitas gerais do Estado adotadas na POE/2016 passaram a ser classificadas como despesas financiadas por receitas gerais, contrariamente ao verificado até ao PE/2015, em que as mesmas eram consideradas como despesas financiadas por receitas próprias. A coluna “Ajustado” refere-se aos limites fixados para o QPPO sem o efeito desta reformulação contabilística.

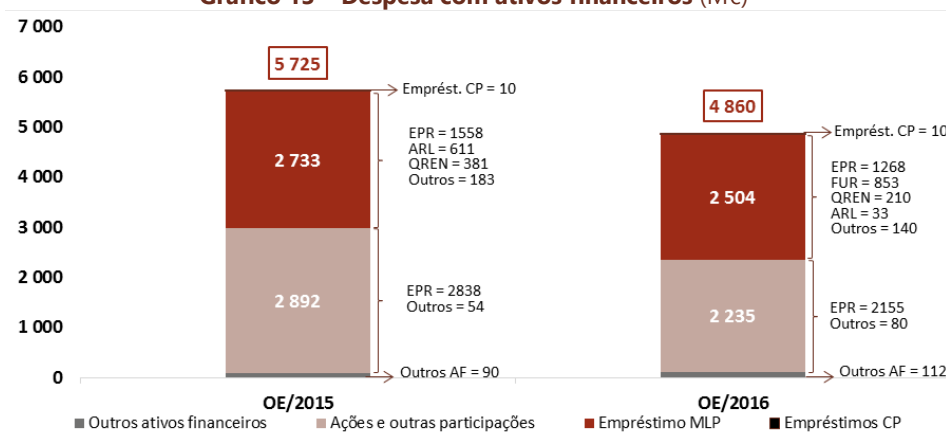
5 ENDIVIDAMENTO, NECESSIDADES BRUTAS DE FINANCIAMENTO E EVOLUÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA

5.1 ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO GLOBAL DIRETO DO ESTADO

O limite de endividamento líquido direto do Estado que consta da POE/2016 apenas cobre 87,1% das necessidades líquidas de financiamento que decorrerão do exercício orçamental de 2016. As necessidades líquidas de financiamento que resultam do défice orçamental do Estado previsto para 2016 (6152 M€) e da aquisição líquida de ativos financeiros (4072 M€) a realizar este ano são superiores em 1314 M€ ao limite máximo de endividamento, fixado em 8910 M€ na proposta de lei do OE/2016 (n.º 1 do respetivo artigo 83.º). O Relatório da POE/2016 indica uma necessidade líquida de financiamento de 10 224 M€, contando para o seu financiamento com um saldo de orçamentos anteriores de 4066 M€.

Face a 2015 prevê-se uma diminuição de 15,1% na autorização de despesa com ativos financeiros principalmente devido às “ações e outras participações”, e em menor escala a “empréstimos de MLP concedidos”. Em 2016, a diminuição na autorização de despesa com ativos financeiros deve-se em cerca de três quartos a “ações e outras participações” e o remanescente à despesa com ativos de “empréstimos de MLP concedidos”. A primeira situação deve-se à redução nas dotações de capital que se encontram previstas para as Empresas Públicas Reclassificadas (EPR). Quanto à despesa com concessão de empréstimos de médio e longo prazo (MLP), a diminuição mais acentuada irá verificar-se na Administração Regional e Local, que passa de 611 M€ em 2015 para 33 M€ em 2016. Para 2016 encontra-se previsto um montante 853 M€ destinado a um empréstimo ao Fundo Único de Resolução. Excluindo este valor, a redução prevista na despesa com ativos financeiros seria de cerca de 30%.

Gráfico 13 – Despesa com ativos financeiros (M€)



Fonte: MF. Cálculos do CFP. Notas: EPR = Entidade Pública Reclassificada; ARL Administração Regional e Local; FUR = Fundo Único de Resolução; AF = Ativos Financeiros.

Em 2016 o MF prevê que os apoios financeiros às entidades públicas reclassificadas deverão diminuir em cerca de 17,6%, contribuindo positivamente para a redução prevista no endividamento do Estado. Face à estimativa para 2015, existirá um decréscimo nos empréstimos e nas dotações de capital do Estado a estas entidades (732 M€)

essencialmente justificado pelo financiamento à Parpública e à REFER, cuja diminuição ascende a 402 M€ e, pelas dotações de capital destinadas à CP e à Infraestruturas Portugal, cuja redução deverá atingir 895 M€.

Na POE/2016 mantém-se a possibilidade do limite ao endividamento ser aumentado para assegurar a liquidez nos mercados financeiros.⁴⁷ À semelhança do que aconteceu na proposta de lei do OE/2015 o acréscimo a este limite destina-se à realização de operações de fomento de liquidez em mercado secundário ou à intervenção em operações de derivados financeiros, recomendáveis por critérios de eficiência na gestão ativa da dívida direta do Estado, a efetuar pelo IGCP através de emissão de dívida pública, ou pelo FRDP no caso de subscrição ou alienação de valores mobiliários representativos de dívida pública. Contudo, o valor do aumento do limite na POE/2016 (em 1000 M€) é inferior ao que foi estabelecido na proposta do ano transato, representando dois terços daquele valor.

5.2 NECESSIDADES BRUTAS DE FINANCIAMENTO (2016-2019)

Em 2016 as necessidades brutas de financiamento do Estado (na ótica da contabilidade pública) deverão diminuir face a 2015. A redução dessas necessidades representará cerca de 12,7 mil M€ (23%) face à estimativa para 2015, justificada essencialmente pelo menor volume de amortizações de dívida previstas, conjugado com uma menor previsão de aquisição de ativos financeiros, sendo estes efeitos parcialmente atenuados por uma previsão de défice orçamental superior.

Quadro 9 – Necessidades de Financiamento do Estado (M€)

Necessidades de Financiamento	2014		2015E		2016P		Var. 2015/14		Var. 2016/15	
	Valor	Peso (%)	Valor	Peso (%)	Valor	Peso (%)	Valor	%	Valor	%
1. Necessidades Líquidas de financiamento (a) + (b) - (c)	14 338	26,0	11 806	21,4	10 224	24,0	-2 532	-17,7	-1 582	-13,4
a) Défice Orçamental	7 128	12,9	5 568	10,1	6 152	14,5	-1 560	-21,9	584	10,5
b) Aquisição Líq. ativos financ. (exceto privatizações)	7 594	13,8	6 238	11,3	4 072	9,6	-1 356	-17,9	-2 166	-34,7
c) Receitas de privatização	384	0,7	0	0,0	0	0,0	-384	-100,0	0	0,0
2. Amortizações e anulações [dívida fundada] (d) + (e) + (f) + (g) + (h)	40 808	74,0	43 455	78,6	32 343	76,0	2 647	6,5	-11 112	-25,6
d) CA + CT	736	1,3	746	1,3	660	1,6	10	1,4	-86	-11,5
e) Dívida de curto prazo em euros	23 563	42,7	20 677	37,4	20 981	49,3	-2 886	-12,2	304	1,5
f) Dívida de mlp em euros	16 148	29,3	13 243	24,0	6 608	15,5	-2 905	-18,0	-6 635	-50,1
g) Dívida em moeda não euro	375	0,7	9 423	17,1	4 780	11,2	9 048	2 412,8	-4 643	-49,3
h) Fluxos de capital <i>swaps</i> (Liq.)	-14	0,0	-634	-1,1	-687	-1,6	-620	4 428,6	-53	8,4
3. Necessidades Brutas de Financiamento (1) + (2)	55 147	100,0	55 261	100,0	42 567	100,0	114	0,2	-12 694	-23,0

Fonte: DGO e MF. Cálculos do CFP.

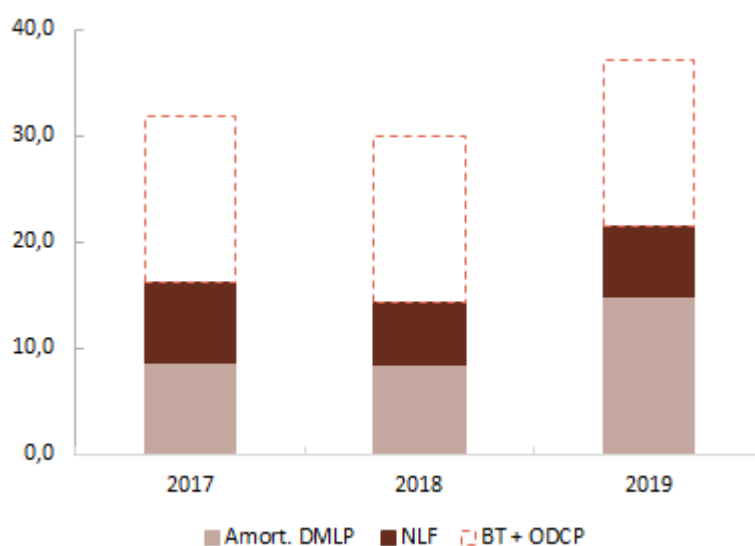
Em 2016, o montante previsto para as amortizações e anulações de dívida fundada face a 2015 será menor em cerca de 11,1 mil M€. Porém o valor das amortizações de Bilhetes do Tesouro (BT) não irá contribuir para essa redução, uma vez se prevê que mantenham o mesmo nível de 2015, prevendo-se até um ligeiro crescimento. No ano de 2015 foi amortizada uma linha de Obrigações do Tesouro (OT) em final de maturidade (5,7 mil M€), tendo sido também amortizados montantes parciais de OT cuja maturidade não se

⁴⁷ De acordo com o disposto no artigo no n.º 3 e 4 do artigo 89.º da Proposta de Lei do OE/2016.

encontrava ainda vencida (cerca de 6,8 mil M€). Em 2016 o valor previsto corresponde a duas linhas de OT cuja maturidade se irá vencer no presente ano (6,5 mil M€). A redução nos montantes das amortizações da dívida de MLP em euros deve-se quase na totalidade a essas OT, sendo que a diminuição dos reembolsos de dívida em moeda não euro reflete um decréscimo no montante das amortizações antecipadas ao FMI.

A amortização de dívida de médio e longo prazo deverá ascender a 43,4 mil M€ no quadriénio 2016-2019. O reembolso da dívida de médio e longo prazo irá ascender a 11,4 mil M€ em 2016, sendo o pico das amortizações do quadriénio atingido em 2019 com 14,9 mil M€, no pressuposto de não existir mais nenhuma antecipação de amortizações ao FMI além do previsto para o ano de 2016. As amortizações a ocorrer em 2016 correspondem em 56,9% a OT e em 40,4% a empréstimos no âmbito do PAEF (FMI). Estes reembolsos ao FMI, a liquidar entre 2016 e 2019 ascendem a cerca de 42% da dívida que Portugal ainda detém perante esta entidade.⁴⁸

Gráfico 14 – Necessidades Brutas de Financiamento 2017-2019 (mil M€)



Fonte: IGCP e MF. Cálculos do CFP. | Notas: BT + ODCP = Bilhetes do Tesouro e outras dívidas de curto prazo; Amort. DMLP = amortizações de dívida de médio e longo prazo; NLF = necessidades líquidas de financiamento. No valor das NLF foi considerado o valor do saldo orçamental do subsector Estado e outras aquisições líquidas de ativos financeiros que constam da "Nota aos Investidores: Orçamento do Estado 2016" do IGCP, datada de 23 de fevereiro de 2016, Assumiu-se a manutenção do montante de dívida de curto prazo em 15,7 mil M€ e que esse mesmo stock é renovado anualmente. Nas "Amort. DMLP" foi considerado para o montante do FMI o valor calendarizado para os anos de 2017-2019 no Boletim de janeiro do IGCP, deduzido do montante previsto ser amortizado antecipadamente em 2016.

5.3 DINÂMICA DA DÍVIDA

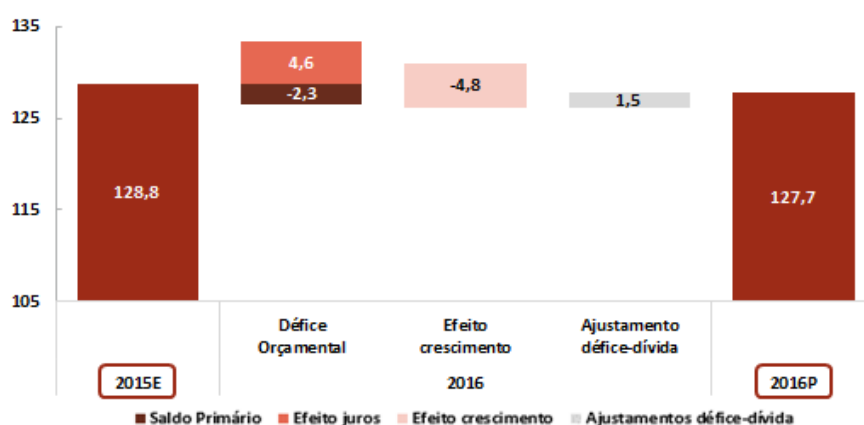
Na POE/2016 estima-se que a inversão da trajetória ascendente do rácio da dívida pública tenha ocorrido já em 2015, devendo continuar em 2016. A redução que ocorrerá neste indicador no cômputo desses dois anos ascenderá a 2,5 p.p. do PIB, sendo 1,4 p.p. do PIB respeitante a 2015 e 1,1, p.p.do PIB a 2016. Deste modo, o rácio da dívida pública passará

⁴⁸ Reportada à data de 31 de dezembro de 2015, de acordo com o boletim mensal do IGCP de janeiro de 2016.

de 130,2 % do PIB em 2014 para 127,7 % do PIB no final de 2016⁴⁹ O maior contributo para aquele decréscimo será dado pelo crescimento do PIB nominal, cuja estimativa está sujeita a riscos não despreciables e em menor escala pelos excedentes primários. Os ajustamentos déficit-dívida em 2015 deverão ter contribuído para aquela redução, contudo prevê-se que venham a agravar aquele rácio em 2016.

O MF prevê que o ajustamento déficit dívida deverá contribuir em 1,5 p.p. do PIB para a deterioração do rácio da dívida pública em 2016. A explicação para esse contributo prende-se principalmente com os ajustamentos temporais entre a contabilidade pública e as contas nacionais e, em menor escala, pela linha de crédito ao Fundo Único de Resolução Europeu (853 M€), por um reforço de depósitos da administração central e pela aquisição líquida de outros ativos financeiros. Estes fatores que contribuirão para o aumento do rácio da dívida pública serão parcialmente atenuados pela aquisição de títulos de dívida por parte dos FSS (designadamente pelo FEFSS).

Gráfico 15 – Contributos para a evolução da Dívida Pública (% do PIB)



Fonte: Ministério das Finanças. Cálculos do CFP.

Em 2016 a redução de 1,1 p.p. do PIB no stock de dívida pública será consequência de um crescimento da economia e, em menor escala, de um superavit primário.⁵⁰ O efeito dos juros e o ajustamento déficit-dívida terão um contributo negativo para a redução do rácio, atenuando parcialmente o efeito do excedente primário e do crescimento previsto para o PIB nominal.

Os encargos com juros deverão apresentar uma ligeira quebra pelo segundo ano consecutivo, atingindo 4,6% do PIB. Porém, em termos nominais, as despesas com juros deverão ascender a 8489 M€, o que se traduz num aumento com expressão reduzida, de 0,4% face a 2015. No ano de 2016, a redução do peso dos juros no PIB decorrerá em mais de dois terços do efeito preço e o remanescente do efeito do *stock* médio da dívida pública. O

⁴⁹ Porém, em termos nominais, prevê-se um agravamento do *stock* de dívida pública (ótica de *Maastricht*) nos anos de 2015 e 2016, em cerca de 12,2 mil M€. O rácio da dívida pública líquido de depósitos da Administração Central terá se agravado em 2015, tendo passado de 120,0% do PIB para 121,4%, prevendo-se uma melhoria em 2016, regressando quase aos níveis de 2014 (120,4%). Em termos nominais, estima-se que em 2015 tenha existido uma utilização de depósitos da Administração Central de cerca de 4,2 mil M€. Porém em 2016 prevê-se um ligeiro reforço desses depósitos de 0,6 mil M€.

⁵⁰ Foi solicitado esse esclarecimento ao MF, não tendo sido obtido resposta até à data de fecho deste Relatório.

decrécimo nos encargos com juros na estimativa para 2015 deve-se exclusivamente ao efeito preço.

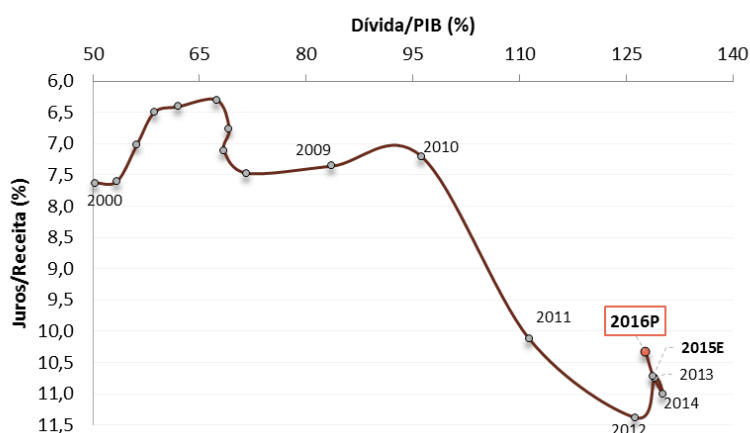
Quadro 10 – Contributos para a variação dos juros

Ano	Stock de dívida pública em fim de período (% do PIB)	Stock médio de dívida pública (% do PIB)	Juros (% do PIB)	Taxa de juro implícita	Variação dos Juros	Contribuições para a Δ dos juros		
						Efeito stock	Efeito preço	Efeito cruzado
	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)	(G)	(H)
2012	126,2	118,8	4,9	4,1%	0,56	0,62	-0,06	-0,01
2013	129,0	127,6	4,9	3,8%	-0,03	0,36	-0,39	-0,03
2014	130,2	129,6	4,9	3,8%	0,05	0,08	-0,02	0,00
2015E	128,8	129,5	4,7	3,6%	-0,19	0,00	-0,19	0,00
2016P	127,7	128,3	4,6	3,6%	-0,16	-0,04	-0,11	0,00

Fonte: Ministério das Finanças. Cálculos do CFP. Fórmulas: Ano= t e ano anterior= $t-1$; A=DP/PIB; B= $[(A_t - A_{t-1})/2]$; C=Juros / PIB; D=(C/B); E= $[D_{t-1}*(B_t - B_{t-1})] + [B_{t-1}*(D_t - D_{t-1})] + [(B_t - B_{t-1})*(D_t - D_{t-1})]$; F= $[D_{t-1}*(B_t - B_{t-1})]$; G= $[A_{t-1}*(D_t - D_{t-1})]$; H= $[(B_t - B_{t-1})*(D_t - D_{t-1})]$

Em 2016 o indicador de “comportabilidade da dívida” deverá apresentar uma melhoria pelo segundo ano consecutivo. A previsão para 2016 aponta para uma evolução favorável face a 2015 prevendo-se uma trajetória ascendente daquele **indicador**, a qual se deverá a um ligeiro incremento da receita total e a um decréscimo da despesa com juros. Quanto à estimativa para 2015 prevê-se que aquele indicador recupere para um nível semelhante ao de 2013, refletindo uma melhoria face a 2014 que decorrerá do aumento da receita total em comparação com o incremento da despesa com juros.

Gráfico 16 – Comportabilidade da dívida



Fonte: Ministério das Finanças. Cálculos do CFP.

ANEXOS

Quadro 11 – Detalhe das previsões oficiais para a economia portuguesa

	Ano 2014		2015					2016				
	Instituição	MF	OCDE	BdP	FMI	CE	MF	OCDE	BdP	FMI	CE	MF
	Data	fev16	nov15	dez15	fev16	fev16	fev16	nov15	dez15	fev16	fev16	fev16
PIB real e componentes (variação, %)												
PIB		0,9	1,7	1,6	1,5	1,5	1,5	1,6	1,7	1,4	1,6	1,8
Consumo privado		2,3	2,5	2,7	2,7	2,6	2,6	1,6	1,8	1,5	1,9	2,4
Consumo público		-0,5	0,5	0,1	0,4	0,3	0,1	0,5	0,3	0,0	0,4	0,2
Investimento (FBCF)		2,8	6,0	4,8	4,6	4,3	4,3	3,0	4,1	3,0	3,0	4,9
Exportações		3,9	6,8	5,3	5,0	4,9	5,1	5,9	3,3	3,9	4,3	4,3
Importações		7,2	9,2	7,3	5,9	6,5	6,9	6,0	3,6	3,8	4,9	5,5
Contributos para o crescimento real do PIB (p.p.)												
Procura interna		2,2	2,6	-	2,2	2,1	2,2	1,6	-	1,5	1,8	2,2
Exportações líquidas		-1,2	-0,9	-	-0,4	-0,6	-0,7	0,0	-	0,0	-0,2	-0,4
Preços (variação, %)												
Deflador do PIB		1,0	1,4	-	1,8	1,7	1,9	0,5	-	1,5	1,5	2,0
Deflador do consumo privado		0,6	0,6	-	-	0,4	0,7	0,4	-	-	0,7	1,2
Deflador do consumo público		-0,6	0,1	-	-	0,1	-0,2	1,5	-	-	1,6	2,8
Deflador da FBCF		-0,2	0,5	-	-	0,1	0,4	0,9	-	-	0,4	0,2
Deflador das exportações		-0,7	-0,9	-	-	-0,5	-0,8	0,6	-	-	-0,4	1,0
Deflador das importações		-2,1	-2,9	-	-	-3,6	-4,1	1,1	-	-	-2,0	-0,6
IHPC		-0,2	0,5	0,6	0,5	0,5	0,5	0,7	1,1	0,7	0,7	1,2
PIB nominal												
Variação (%)		1,9	3,1	-	-	3,1	3,4	2,1	-	-	3,1	3,9
Nível (mil M€)		173,4	178,8	-	179,1	178,9	179,4	182,5	-	184,4	184,4	186,3
Mercado de trabalho (variação, %)												
Taxa de desemprego (% pop. ativa)		13,9	12,3	-	12,3	12,6	12,3	11,3	-	11,5	11,7	11,3
Emprego		1,4	1,3	-	1,2	1,1	1,1	0,9	-	1,0	0,8	0,8
Remunerações		0,4	0,8	-	-	1,2	1,7	1,4	-	-	2,4	3,0
Remuneração média por trabalhador		0,9	-0,8	-	-	0,2	1,3	0,5	-	-	1,6	2,0
Produtividade aparente do trabalho		-0,5	0,1	-	-	0,4	0,4	0,7	-	-	0,8	1,0
Setor externo (% PIB)												
Capacidade líquida de financiamento		1,7	-	2,4	-	2,1	2,0	-	2,5	-	2,4	2,2
Balança corrente		0,3	0,6	-	1,0	0,7	0,6	0,5	-	2,1	1,1	0,9
Balança de bens e serviços		0,4	1,3	1,6	-	1,0	1,0	0,9	1,7	-	1,5	1,2
Balança de rend. primários e transf.		-0,1	-0,7	-	-	-0,3	-0,4	-0,4	-	-	-0,4	-0,3
Balança de capital		1,4	-	-	-	1,4	1,4	-	-	-	1,3	1,3
Desenvolvimentos cíclicos												
PIB potencial (variação, %)		-0,4	1,6	-	-	-0,1	0,1	0,8	-	-	0,3	0,5
Output Gap (% PIB potencial)		-3,8	-5,8	-	-	-2,3	-2,4	-4,6	-	-	-1,1	-1,1
Pressupostos												
Procura externa (variação, %)		3,3	3,8	3,9	-	4,6	3,9	4,2	4,3	-	4,8	4,3
Taxa de juro de curto prazo (%)		0,2	0,0	0,0	-	-	0,0	0,0	-0,2	-	-0,2	-0,2
Taxa de juro longo prazo (%)		-	2,4	-	-	-	-	2,4	-	-	0,6	-
Taxa de câmbio EUR-USD		1,3	1,1	1,1	-	1,1	1,1	1,1	1,1	-	1,1	1,1
Preço do petróleo (Brent, EUR)		74,9	48,5	48,4	-	48,1	48,3	44,8	48,1	-	33,0	38,5
Preço do petróleo (Brent, USD)		99,5	54,1	53,8	-	53,4	53,6	50,0	52,2	-	35,8	42,0

Fontes: MF – Proposta de Orçamento do Estado para 2016, fevereiro 2016; OCDE - Perspetivas Económicas No 98, novembro 2015; BdP - Boletim Económico, dezembro 2015; FMI - Terceira visita de monitorização pós-programa, fevereiro 2016; CE - Previsões económicas de inverno, fevereiro 2016

Caixa 3 – Medidas de política com impacto orçamental em 2016

Na proposta de lei do OE/2016 (PPL n.º 12-XIII), no relatório que a acompanha e na carta de 5 de fevereiro de 2016 enviada pelo Ministro das Finanças à Comissão Europeia encontram-se identificadas diversas medidas de política com impacto orçamental em 2016. O pacote de medidas previstas deverá ter um impacto líquido positivo de 126 M€ na evolução do saldo orçamental das administrações públicas em 2016, decorrente de um acréscimo de receita (+378 M€) superior ao da despesa (+252 M€).

De seguida destacam-se as principais medidas previstas, algumas das quais foram adotadas em exercícios anteriores mas tiveram um efeito *carry over* no ano de 2016.

Quadro 12 – Medidas com impacto orçamental em 2016 (em M€)

Componente/medida	M€
Total receita	378
Impostos indiretos	715
Redução da taxa de IVA na restauração para 13%	-175
Incremento da tributação sobre os IEC (ISP, ISV, IS e IT)	755
Aumento da contribuição bancária	50
Combate à fraude e evasão fiscal	35
Eliminação do regime de isenção dos fundos imobiliários (IMT, IMI)	50
Impostos Diretos	-835
Redução da sobretaxa de IRS	-430
<i>Efeitos carry-over:</i>	
- Quociente Familiar e alargamento das deduções à coleta em sede de IRS	-200
- Reforma do IRC (redução da taxa de 23% para 21%)	-227
- Revogação em 2015 do regime de tributação dos Fundos de Investimento	-250
Eliminação do regime transitório de tributação das SGPS	80
Reposição dos Salários da Função Pública	67
Regime facultativo de reavaliação do ativo fixo tangível e propriedades de investimento	125
Contribuições Sociais recebidas	281
Aumento da RMMG - efeito na Segurança Social	60
Reposição dos Salários da Função Pública	171
Declarações Mensais de Remuneração à Segurança Social	50
Outras Receitas de Capital	252
Antecipação de Fundos Comunitários	252
Vendas	-35
Diminuição das taxas moderadoras	-35
Total despesa	252
Consumo Intermédio	-569
Limite ao Consumo Intermédio (excluindo PPP)	-316
Poupanças sectoriais e simplificação administrativa de processos (*)	-183
Redução de gastos - programa aproximar e outros (*)	-70
Despesas com pessoal	473
Reposição Salarial Total (valor bruto)	553
Política de reposição de pessoal	-100
Actualização da RMMG nas AP	20
Prestações Sociais	181
Pacote Rendimento (CSI, RSI e Abono de família e CES)	161
Atualização das pensões	63
Reforço das convocatórias ao Serviço de Verificação de Incapacidades	-60
Complementos reforma dos trabalhadores das empresas de transporte	17
Juros	-50
Amortização antecipada de empréstimos ao FMI	-50
Outra Despesa Corrente	-98
Ação social	-98
FBCF	315
Antecipação de Fundos Comunitários	315

Fonte: Ministério das Finanças. Cálculos do CFP. | Notas: (*) medidas cuja incidência não foi detalhada pelo MF, admitindo-se que incidam maioritariamente sobre o consumo intermédio; o quadro não inclui medidas temporárias, não recorrentes nem fatores especiais.

RECEITA

a) Impostos diretos

- Redução da sobretaxa em sede de IRS: nos termos da Lei n.º 159-D/2015, de 30/12, em 2016 a sobretaxa de IRS será eliminada no escalão mais baixo de rendimentos e será progressiva nos escalões seguintes, permanecendo nos 3,5% para as famílias que ganhem mais de 80 mil €. A partir de 1 de janeiro de 2017, a sobretaxa será eliminada. De acordo com o MF, a perda de receita em 2016 decorrente desta medida ascende a 430 M€.
- Quociente Familiar e alargamento das deduções à coleta em sede de IRS: a introdução do quociente familiar e do alargamento das deduções à coleta (apenas parcialmente refletido nas tabelas de retenção na fonte em 2015), deverá provocar uma perda da receita em 2016 na ordem dos 200 M€.
- Redução da taxa do IRC de 23% para 21%: os efeitos da descida daquela taxa concentram-se no ano de 2016 porque os pagamentos por conta foram em 2015 calculados com base no imposto pago em 2014 (à taxa de 23%) e a liquidação final do imposto relativo aos rendimentos de 2015 ocorre apenas em 2016, com uma perda estimada de receita de 227 M€ no corrente ano.
- Revogação em 2015 do regime de tributação dos Fundos de Investimento: a revogação do regime vigente até junho de 2015 implicou a opção de cobrar nesse ano, não só valores relativos a 2014, mas também relativos ao 1.º semestre de 2015, que normalmente seriam devidos em abril de 2016 (130 M€). Por outro lado, o valor recebido no 2.º semestre de 2015 (120 M€) foi considerado pela Comissão Europeia como uma antecipação de receita que seria devida em 2016. Assim, o impacto negativo global na receita de impostos diretos de 2016 ascende a 250 M€.
- Eliminação do regime transitório de tributação das SGPS: de acordo com o MF, o impacto referente à eliminação daquele regime de tributação em sede de IRC é de 80 M€ (1/3 do montante de imposto correspondente a cerca de 1200 M€ de lucros tributáveis neste momento ao abrigo do regime transitório).
- Regime facultativo de reavaliação do ativo fixo tangível e propriedades de investimento: o artigo 125.º da PPL n.º 12-XIII autoriza o Governo a estabelecer um regime facultativo de reavaliação do ativo fixo tangível e propriedades de investimento. O MF espera que a adesão a este regime gere uma receita em sede de IRC na ordem dos 125 M€ em 2016. A medida deverá ter efeitos positivos na receita em 2017 e 2018 também e um impacto negativo aquando do seu reflexo nas amortizações das empresas que aderirem, diluído ao longo do tempo.
- Reposição dos salários da função pública: o MF estima que o efeito da reposição salarial gere uma receita adicional de impostos de 67 M€ em 2016.

b) Impostos indiretos

- Descida da taxa de IVA na restauração para 13%: prevê-se a redução para 13% da taxa aplicável às prestações de serviços de alimentação e dos artigos geralmente designados por “cafeteria”, com exclusão das bebidas alcoólicas, refrigerantes, sumos, néctares e águas gaseificadas, que continuam sujeitas à taxa de 23%. O MF estima um impacto negativo de 175 M€.
- Incremento da tributação sobre os impostos especiais sobre o consumo (IEC): o artigo 140.º da PPL do OE/2016 prevê diversas alterações ao Código dos IEC, designadamente:
 - Imposto sobre veículos: são revistas as taxas do ISV com uma atualização de 3% na componente cilindrada e aumentos entre 10% e 20% na componente ambiental (com um desagravamento para as viaturas menos poluentes). O MF estima um impacto positivo de 70 M€.
 - Imposto sobre produtos petrolíferos e energéticos (ISP): prevê-se um aumento de 6 cêntimos por litro no imposto aplicável à gasolina sem chumbo e ao gasóleo rodoviário. Também se encontra prevista uma autorização legislativa para criar um regime fiscal que permita compensar os agentes económicos mais penalizados (transportes de passageiros e mercadorias) com a subida do preço do gasóleo (artigo 152.º da PPL n.º 12-XIII). O impacto orçamental totaliza 360 M€.
 - Imposto do selo: é proposto um agravamento em 50% do imposto do selo sobre o crédito ao consumo, a vigorar até 2018. São introduzidos alargamentos de incidência no sentido de tributar mais coerentemente as comissões cobradas pelo sector financeiro. O impacto total estimado ascende a 80 M€.
 - Imposto sobre o tabaco: aumento de 3% na taxa do elemento específico do imposto incidente sobre os cigarros e aumento do valor mínimo de imposto sobre os charutos (de 60€ para 400€, por mil unidades). De acordo com informação adicional prestada pelo MF, é estimado um impacto total de 245 M€ em contas nacionais.
- Aumento da contribuição sobre o sector bancário: o artigo 167.º da PPL n.º 12-XIII altera o regime da contribuição sobre o sector bancário. De acordo com o relatório do OE/2016, o aumento daquela contribuição irá gerar uma receita adicional de 50 M€.
- Eliminação do regime de isenção dos fundos de investimento e de pensões: de acordo com informação adicional prestada pelo MF, é esperado um impacto positivo de 50 M€ em sede de IMI e de IMT, decorrente da eliminação do regime de isenção dos fundos imobiliários na tributação do património (revogação do artigo 49º do EBF) e também dos seguintes fatores: i) alargamento da base tributável do IMT (inclusão de diversas operações relativas a fundos imobiliários); ii) atualização do valor patrimonial tributário dos prédios comerciais e industriais; iii) possibilidade de reavaliação por alteração do coeficiente de localização.
- Reforço do combate à fraude e evasão fiscal: deverá contribuir para um aumento da receita de 35 M€.

c) Contribuições sociais

- Efeito do aumento da Retribuição Mínima Mensal Garantida (RMMG): o aumento da RMMG para 530€ foi aprovado através do Decreto-Lei n.º 254-A/2015, de 31/12. Para acomodar esse impacto nos custos das empresas e no emprego, prevê-se uma redução de 0,75 p.p. na taxa contributiva para a Segurança Social a cargo das entidades

empregadoras que empreguem trabalhadores que auferem a RMMG. O financiamento desta medida é assegurado pelo Estado, mediante transferência do OE para a Segurança Social. Para 2016, a estimativa de impacto orçamental desta medida é de um aumento líquido da receita de contribuições sociais em 60 M€.

- Implementação de uma nova Declaração Mensal de Remunerações à Segurança Social, prevendo-se com esta medida alcançar uma cobrança adicional de 50 M€ a título de contribuições e quotizações para a segurança social em 2016.
- Reposição dos salários da função pública: o MF estima que gere uma receita contributiva adicional de 171 M€ em 2016.

d) Outras receitas de capital

- Antecipação de fundos comunitários: encontra-se prevista uma aceleração dos fundos europeus programados no âmbito do Portugal 2020, com um impacto na receita na ordem dos 252 M€.

e) Venda de bens e serviços correntes

- Diminuição das taxas moderadoras para alguns utentes, nomeadamente nas seguintes situações: i) prestação de cuidados de saúde para os dadores de sangue, células, tecidos e órgãos e para os bombeiros; ii) atos complementares de diagnóstico e terapêutica prescritos nas sessões de hospital de dia e nas situações em que o utente é referenciado pelos cuidados de saúde primários para uma primeira consulta de especialidade hospitalar e; iii) atendimento em serviço de urgência em todos os atos devidamente referenciados. O MF estima um impacto orçamental negativo de 35 M€ decorrente desta medida.

DESPESA

a) Consumo intermédio

- Limite ao Consumo Intermédio: aplicação de um limite ao consumo intermédio (excluindo PPP), sendo estabelecido um congelamento nominal. Assim, este agregado de despesa (excluindo PPP), reflete um ganho de eficiência de 316 M€.
- Poupanças sectoriais e simplificação administrativa de processos com um impacto positivo de 183 M€.
- Redução de gastos - programa aproximar e outros: o MF estima uma poupança de 70 M€.

b) Despesas com pessoal

- Reposição salarial: a Lei n.º 159-A/2015, de 30/12, aprovou a extinção faseada do remanescente (80%) da redução remuneratória na administração pública, com efeitos a partir de 1 de janeiro de 2016. De acordo com informação adicional prestada pelo MF, a reversão integral da redução remuneratória estabelecida na Lei n.º 75/2014, de 12 de setembro terá um impacto orçamental negativo de 533 M€, em termos brutos. Essa reposição será efetuada em termos trimestrais, ao longo do ano de 2016.
- Política de reposição de pessoal: na carta de 5 de fevereiro de 2016 enviada pelo Ministro das Finanças à Comissão Europeia é referida uma poupança de 100 M€ face ao cenário de políticas invariantes, decorrente da implementação de uma regra de contratação de um trabalhador por cada duas saídas na administração pública.
- Atualização da RMMG nas administrações públicas: o MF estima um impacto orçamental negativo nas despesas com pessoal na ordem dos 20 M€ em 2016.

c) Prestações sociais

- Pacote Rendimento (CSI, RSI e abono de família e CES): o MF estima um impacto global 161 M€ decorrente da aprovação dos seguintes diplomas:
 - Decreto-Lei n.º 254-B/2015, de 31/12, que repôs o valor de referência do Complemento Solidário para Idosos foi reposto em 5022€/ano;
 - Decreto-Lei n.º 1/2016, de 6/1, que repôs a cobertura do Rendimento Social de Inserção, com a alteração da escala de equivalência em 2016 e o aumento gradual, entre 2016 e 2019, do seu valor de referência;
 - Portaria n.º 11-A/2016, de 29/1, que atualizou o abono de família em 3,5%, 2,5% e 2%, respetivamente no 1.º, 2.º e 3.º escalões de rendimento;
 - Lei n.º 159-B/2015, de 30/12, que estabeleceu a extinção faseada da Contribuição Extraordinária de Solidariedade, que em 2016 será aplicada ao mesmo universo de pensões que em 2015 (apenas para pensões acima dos 4.611,42€) mas com uma redução de 50% das taxas. A CES será extinta a partir de 2017.
- Atualização das pensões: nos termos do Decreto-Lei n.º 254-B/2015, de 31/12 foi aprovada a atualização anual das pensões atribuídas pelo sistema de segurança social e pela CGA. É prevista atualização de 0,4% das pensões do regime geral da segurança social e do regime de proteção social convergente até 628,82 €, com efeitos a partir de 1 de janeiro de 2016. É assim reposta a aplicação do artigo 6.º da Lei n.º 53-B/2006 de 29 de dezembro. O impacto global estimado da atualização das pensões na rubrica de prestações sociais que não em espécie é de 63 M€.

- Complementos reforma dos trabalhadores das empresas de transporte: O MF estima que a reposição do pagamento dos complementos de reforma nas empresas de transporte do Sector Empresarial do Estado se traduza num aumento de despesa de 17 M€.
- Reforço das convocatórias ao Serviço de Verificação de Incapacidades: no relatório da POE/2016 é referido que o reforço das convocatórias a SVI contribuirá para uma redução da despesa em 2016 na ordem dos 60 M€.

d) Juros

- Amortização antecipada de empréstimos ao FMI: encontra-se prevista a continuação do processo de amortização antecipada do empréstimo concedido pelo FMI no âmbito do PAEF, com um impacto favorável de 50 M€ em 2016.

e) Outra despesa corrente

- Ação social: poupança na despesa de ação social não especificada no valor de 98 M€.

f) FBCF

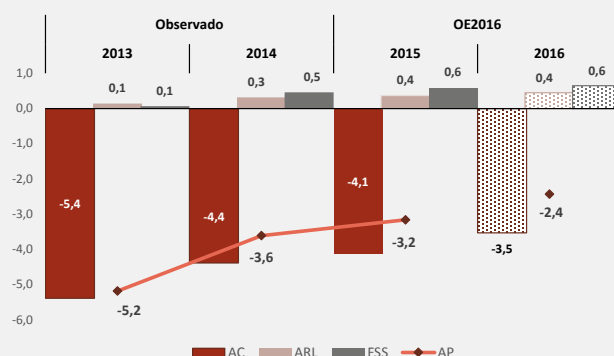
- Antecipação de Fundos Comunitários: encontra-se prevista uma aceleração dos fundos europeus programados no âmbito do Portugal 2020, com um impacto na despesa na ordem dos 315 M€, dos quais 63 M€ respeitam à contrapartida nacional. A diferença entre o total (315 M€) e a contrapartida nacional (63 M€) deverá ter um impacto positivo na receita de capital.

Caixa 4 – Conta das Administrações Públicas por subsector

O Relatório do OE/2016 inclui uma estimativa das Contas das AP por subsector institucional para o ano a que se refere o OE e o imediatamente anterior, desagregada por Administração Central (AC), Administração Regional e Local (ARL) e Fundos de Segurança Social (FSS). A existência de fluxos entre subsectores (e.g. transferências recebidas e transferências pagas) explica que a soma de algumas receitas e despesas sejam superiores ao total das AP, uma vez que este último se encontra expurgado daqueles fluxos (falando-se assim de receita e despesa consolidada das AP).

Analisando os contributos dos diversos subsectores para o saldo das AP, em % do PIB (em termos ajustados), observa-se que desde 2013 tanto o subsector da ARL como o dos FSS têm vindo a registar excedentes, prevendo-se, de acordo com o Relatório do OE/2016 que estes dois subsectores contribuam positivamente para o objetivo do défice das AP, à semelhança do ocorrido em 2015 e 2014 (Gráfico 17). Tendo em conta que a variação anual prevista para o PIB nominal em 2016 é de 3,9%, significa que, em valores absolutos, se preveem maiores excedentes face ao ano anterior, de 834 M€¹ e 1203 M€, respetivamente, que representam aumentos de 174 M€ e 141 M€ (Quadro 13). Por seu turno, a AC tem vindo a registar défices, sendo de notar, contudo, que estes se encontram influenciados pelas transferências deste subsector tanto para a ARL como para os FSS.

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



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

Para os subsectores da AL e FSS e comparando com a estimativa para 2015, existe a expectativa de um maior contributo positivo, em particular no que respeita à AL e, no caso da AC, de diminuição do défice. Apenas na AR se perspetiva uma diminuição do excedente para 2016 por comparação com a estimativa relativa ao ano anterior (Quadro 13).

Note-se, que, no exercício similar efetuado aquando da apresentação da POE/2015 se projetava um saldo de 924 M€ para o conjunto da ARL. Contudo, de acordo com a estimativa do MF para 2015 constantes do Relatório OE2016, o saldo foi revisto para apenas 660 M€, uma redução de 265 M€ (-28,6%). Em contrapartida a previsão de 935 M€ de excedente nos FSS foi ultrapassada em +127 M€, considerando o saldo provisório apurado para 2015, de 1062 M€ neste subsector.

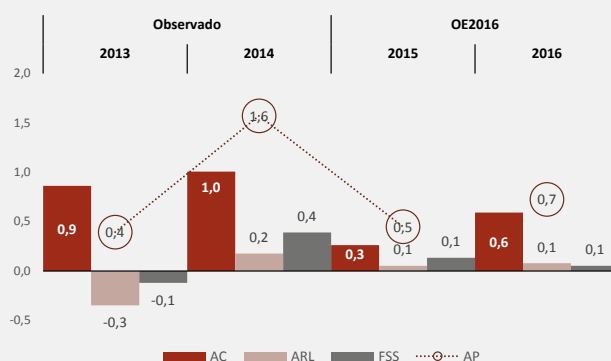
Quadro 13 – Variação do saldo (ajustado) por subsector (em M€)

Subsector	OE2016		Variação 2015/2016
	2015	2016	
AC	-7 389	-6 571	818
AR	58	34	-24
AL	602	800	198
ARL	660	834	174
FSS	1 062	1 203	141
AP	-5 668	-4 535	1 133

Fonte: Ministério das Finanças. Cálculos do CFP.

Neste seguimento, e em termos do contributo dos subsectores para redução do défice das AP (ajustado) de 0,7 p.p. do PIB, o maior contributo provém da AC (0,6 p.p.), pelo que a melhoria esperada para 2016 quanto aos saldos dos FSS e da ARL contribuirá proporcionalmente menos (Gráfico 18), ainda que os contributos não sejam despiciendo, quando tida em conta a dimensão orçamental de cada subsector.

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



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

De notar ainda que a estrutura, tanto em termos de despesa, como de receita, difere entre subsectores. Não sendo este o espaço para uma análise exaustiva da mesma, cabe salientar, quanto à receita, o peso das transferências de outros subsectores das AP (especificamente da AC) no caso da AL, até porque as Regiões Autónomas dispõem de receitas fiscais próprias muito mais significativas (designadamente quanto ao IVA, IRC e IRS cobrado ou atribuído a esses territórios). Quanto aos FSS a maior componente de receita é, como se compreende, a decorrente de contribuições sociais, seguida das transferências da AC grande parte da receita decorre dos impostos. Quanto à despesa, as prestações sociais constituem cerca de 86% do total de despesas dos FSS, notando-se um maior peso das despesas de capital na ARL quando comparada com a estrutura de despesa da AC. Este padrão não sofre alterações significativas entre os anos de 2015 e 2016, de acordo com os dados constantes do Relatório do OE/2016.²

No que respeita à AC tem especial significado o aumento dos impostos indiretos por contrapartida de diminuição dos impostos diretos, enquanto na despesa é o aumento do consumo intermédio (influenciado pelo acréscimo de encargos com as PPP), das despesas com pessoal e outras despesas correntes que assumem um maior contributo para a variação negativa do saldo do subsector, porquanto as despesas de capital observam um decréscimo significativo.

Análise do Subsector da Administração Regional e Local

Os orçamentos subnacionais, tanto das Regiões Autónomas como dos municípios e freguesias, sendo autónomos, encontram-se na sua maioria já aprovados pelos órgãos deliberativos respetivos.³ A estimativa para 2015 e a previsão para 2016 a seguir analisadas correspondem às contas produzidas pela DGO.

Na Administração Regional, a adoção de um programa de ajustamento económico e financeiro na Região Autónoma da Madeira, concluído formalmente no ano de 2015, tem influenciado a evolução das finanças regionais. Para 2016 o MF prevê uma diminuição do saldo face ao excedente verificado no ano anterior (Quadro 13). O aumento da receita total prevista para o subsector (10,6%), se expurgada da análise a reclassificação contabilística já aludida, assenta sobretudo num aumento da receita de fundos comunitários (+162 M€) e, em menor grau, de outras receitas correntes (+110 M€), onde se incluem as transferências correntes de outros subsectores das AP, em particular dos FSS. As

transferências do OE ao abrigo da Lei das Finanças Regionais (479 M€, Mapa XVIII anexo à POE/2016) representam um aumento de 12 M€, não sendo de excluir contudo que, tal como em anos anteriores, estas verbas sejam revistas (num sentido ascendente) face à atualização de variáveis determinantes para o cálculo daquela repartição (em particular quanto ao PIB nacional e de cada região). Quanto à despesa, os maiores contributos decorrem sobretudo das despesas de capital (+212 M€), das despesas com pessoal (+32 M€) e outras despesas correntes (+46 M€). Quanto ao consumo intermédio estima-se uma diminuição (-18 M€), ainda que se espere um acréscimo dos encargos com PPP e subconcessões (+8 M€).

No que respeita à Administração Local, a previsão subjacente à POE/2016 mostra que esta decorrerá, sobretudo, do aumento das receitas fiscais municipais (+118 M€), bem como das outras receitas correntes (+115 M€), aqui justificada pelo aumento das transferências de outros subsectores das AP, nomeadamente as que decorrem de medidas de descentralização de competências (+39 M€) e das transferências do OE para municípios e freguesias, a título da participação das autarquias locais nos recursos públicos (Mapas XIX e XX anexos à POE/2016).⁴

Na despesa as variações são menos significativas por comparação com a receita. Assinala-se, quanto à despesa corrente o acréscimo das despesas com pessoal (+28 M€), o qual estará associado à extinção faseada das reduções remuneratórias determinada para 2016 (com um impacto de 12,9 M€ de acordo com informação adicional prestada pelo MF) e a previsão de uma quase estagnação do consumo intermédio. Deste modo, a maior variação, tanto em termos relativos (+3,2%) como absolutos (+56 M€) ocorrerá na despesa de capital, associada à aceleração da execução de projetos cofinanciados por fundos comunitários. Associada à previsão de despesa com juros poderá estar um risco que importa assinalar, ligado à isenção dos empréstimos a contrair para financiar projetos com financiamento comunitário que deixa de ser considerado para o cumprimento da regra da dívida das administrações locais.

Da POE/2016 consta a medida discricionária de eliminação do benefício fiscal em sede de IMI e IMT aos imóveis detidos e adquiridos por fundos de investimento imobiliário ou fundos de pensões, com um impacto esperado de acréscimo da receita fiscal municipal de 50 M€ em 2016.⁵ Contudo, a introdução da possibilidade de concessão de benefícios fiscais em sede de IMI e IMT por parte dos municípios para apoio à realização de investimento no respetivo território, bem como a confirmação de benefícios fiscais relativos ao investimento no ano de 2015, e concedidos nos termos do Código Fiscal do Investimento,⁶ também poderão ter impacto nas receitas fiscais municipais.

Análise do Subsector dos Fundos de Segurança Social

Para o ano de 2016 o orçamento do subsector dos FSS prevê uma melhoria do saldo orçamental na ordem dos 141 M€, explicados essencialmente pelo crescimento da receita (+871 M€) que deverá mais que compensar o acréscimo esperado na despesa (+730 M€).

Quadro 14 – Conta do Subsector dos Fundos da Segurança Social

	FUNDOS DE SEGURANÇA SOCIAL			
	2015	2016	M€	%
Receita Total	24 065	24 936	871	3,6%
Receita Corrente	24 064	24 933	870	3,6%
Impostos sobre a produção e a importação	1 187	966	-221	-18,6%
Contribuições sociais	14 098	14 980	882	6,3%
Vendas e outras receitas correntes	8 778	8 986	209	2,4%
das quais:				
Transferências do OE para cumprimento da LBSS	6 219	6 582	362	5,8%
Trf extraordinária do OE p/cump do défice do SSS	894	653	-241	-27,0%
Receita de Capital	2	3	1	69,4%
Despesa Total	23 003	23 733	730	3,2%
Despesa Corrente	22 977	23 696	720	3,1%
Despesas com Pessoal	244	258	14	5,7%
Consumo Intermédio	199	180	-19	-9,5%
Prestações Sociais	19 855	20 341	486	2,4%
que não em espécie	19 762	20 246	483	2,4%
Pensões	15 753	16 232	478	3,0%
Prestações de desemprego e apoio ao emprego	1 760	1 608	-152	-8,6%
Prestações por doença	453	398	-55	-12,1%
Prestações por parentalidade	432	469	37	8,5%
Rendimento Social de Inserção	287	355	68	23,6%
Complemento Solidário para Idosos	191	204	13	6,9%
Abono de família	629	682	53	8,5%
Outras prestações sociais	257	298	41	16,0%
em espécie	93	95	2	2,6%
Subsídios e outra despesa corrente	2 679	2 917	239	8,9%
Despesa de Capital	27	37	10	38,3%
Saldo Global	1 062	1 203	141	13,3%

Fonte: Ministério das Finanças. IGFSS. Cálculos do CFP.

Na receita, a previsão orçamental para 2016 assenta essencialmente na melhoria esperada na atividade económica com especial reflexo na evolução da massa salarial. De acordo com o MF e o MTSS a receita de contribuições sociais deverá crescer 6,3%, objetivo que parece bastante exigente tendo em conta que o crescimento nominal das

remunerações previsto para 2016 é de 3%, o que já reflete o acréscimo do emprego em 0,8%. Esta variação da massa salarial implica, tendo em conta que as despesas com pessoal do sector das administrações públicas deverão aumentar 1,8%, que as remunerações do sector privado deverão crescer cerca de 3,4% em 2016.

Ainda do lado da receita destaca-se o aumento das transferências do OE para cumprimento da Lei de Bases da Segurança Social (LBSS) em 362 M€ que visa compensar a eliminação da receita de IVA consignada aos Programas de Emergência Social e ao Apoio Social Extraordinário aos Consumidores de Energia bem como o financiamento do aumento verificado nas prestações de natureza não contributiva.⁷

A melhoria do emprego deverá refletir-se igualmente numa redução da taxa de desemprego que se espera permitir reduzir a despesa com prestações sociais de desemprego. Neste âmbito importa assinalar a quebra mais acentuada da despesa com prestações de desemprego que ocorreu ao longo do ano de 2015 face à verificada na taxa de desemprego,⁸ trajetória que se prevê que venha a continuar ao longo de 2016, traduzindo-se numa quebra da despesa prevista com estas prestações de 185 M€.

Em virtude da evolução esperada na receita de contribuições sociais e na despesa relacionada com desemprego, a transferência do OE para compensação do défice do Sistema Previdencial deverá reduzir-se em 2016 para 653 M€, refletindo uma quebra de 27%. Embora seja uma melhoria significativa, mantém-se a situação de desequilíbrio no Sistema Previdencial-Repartição pelo sexto ano consecutivo. De referir ainda que esta melhoria, tem subjacente um agravamento da despesa com prestações sociais contributivas de 235 M€.

Adicionando a despesa dos restantes sistemas e subsistemas, a despesa com prestações sociais dos FSS deverá aumentar 486 M€, para o que deverá contribuir especialmente o aumento das pensões (+478 M€). Esta variação reflete um aumento líquido do número de pensionistas em cerca de 41 mil e a reposição da regra de atualização das pensões ao abrigo da Lei n.º 53-B/2006, de 29 de dezembro, que em 2016 abrande pensões até 1,5 Indexantes dos Apoios Sociais e que deverá representar um custo adicional de cerca de 63 M€. Contempla ainda a redução da Contribuição Extraordinária de Solidariedade com um impacto estimado em 24 M€, um valor superior ao arrecadado em 2015 (14,6 M€).

Os aumentos previstos nas demais prestações sociais são compensados por reduções em outras prestações. A contribuir para o aumento da despesa estão as alterações da escala de equivalência do rendimento social de inserção e do valor de referência (de 178,15 € para 180,99€) e a alteração do valor de referência para os níveis anteriores a 2012 (5022€ por ano) no caso do complemento solidário para idosos. As prestações de abono de família refletem o impacto da atualização e do reforço da majoração aplicável a crianças e jovens pertencentes a agregados monoparentais e da atualização do subsídio por assistência de 3.ª pessoa. As prestações por parentalidade deverão sofrer um aumento decorrente, entre outros, do alargamento previsto na Lei n.º 120/2015, de 1 de setembro, respeitante à licença obrigatória do pai que passa de 10 para 15 dias úteis. O acréscimo de encargos totaliza 161 M€.

Algumas das reduções previstas na despesa com prestações assentam na melhoria da eficiência e da eficácia do sistema no controlo das prestações atribuídas. A materialização destas poupanças levanta algumas dúvidas quanto ao seu impacto, implicando por isso uma atuação atempada para que não venha a constituir um risco para a execução orçamental. As prestações atribuídas por doença ilustram este argumento, relativamente às quais o relatório da POE prevê que o reforço das convocatórias ao Serviço de Verificação de Incapacidades gere uma poupança de 60 M€. No que diz respeito às poupanças previstas na despesa com ação social o Relatório não especifica a sua origem.

Por último assinala-se o forte aumento na despesa com subsídios e outras despesas correntes, essencialmente explicado pelo reforço da contrapartida pública nacional do Fundo Social Europeu e do Programa Operacional de Apoio às Pessoas Mais Carenciadas, onde se prevê uma aceleração da execução em 2016.

¹ Aproximadamente 800 M€ na AL já na AR se prevê uma redução face ao excedente estimado para 2015, de 58 M€ para 34 M€.

² Ressalva-se uma alteração quanto às "outras receitas correntes" e "outras receitas de capital" na Administração Regional, que decorre de, em 2015, as transferências do OE para as Regiões Autónomas (RA) a título da repartição de solidariedade (351 M€) terem sido classificadas como receita de capital enquanto em 2016 se considerou que estas têm uma natureza corrente.

³ No caso das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira pelo [Decreto Legislativo Regional n.º 1/2016/A, de 8 de janeiro](#) e [Decreto Legislativo Regional n.º 17/2015/M, de 30 de dezembro](#), respetivamente.

⁴ O articulado da Proposta de Lei suspende, na prática, fazendo recurso, presume-se, ao princípio de solidariedade recíproca previsto no artigo 12.º da Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 151/2015 de 11 de setembro) e a que a Lei de Finanças Locais também se refere (artigo 8.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro), o cálculo dos fundos das autarquias nos termos previstos na lei de financiamento do subsector. Assim, os montantes das transferências para municípios e freguesias foram calculados tendo por base uma taxa de variação face às transferências totais do ano anterior, por autarquia (aproximadamente 1,2%), assegurando, no caso dos municípios, a atualização quanto à taxa da participação variável no IRS e a manutenção dos valores do Fundo Social Municipal (com exceção de Oeiras e Cascais, já que só a participação no IRS, à semelhança do que tem vindo a ocorrer com Lisboa, mais do que assegura a referida taxa de variação).

⁵ De acordo com a informação constante de carta de 05.02.2016 enviada pelo Ministro das Finanças à Comissão Europeia.

⁶ Aprovado em anexo ao Decreto-Lei n.º 162/2014, de 31 de outubro e aditado pela proposta de lei do OE2016. Considera-se que estas medidas terão efeitos já na receita de IMI e/ou IMT a cobrar em 2016 referente ao ano fiscal (liquidação) de 2015. Situação diferente ocorrerá com a reintrodução de uma cláusula de salvaguarda no que respeita ao IMI de prédios urbanos destinados a habitação própria e permanente, ou a atualização extraordinária de 2,25%, a 31 de dezembro de 2016, dos valores patrimoniais tributários dos prédios urbanos afetos ao comércio, indústria e serviços, reavaliados nos anos de 2012 a 2015, cujo impacto em termos de cobrança do imposto deverá ocorrer em 2017.

⁷ Em 2016 a transferência do OE destinada ao Subsistema de Solidariedade foi reforçada em 114,5 M€, para o Subsistema de Proteção Familiar em 19,7 M€ e para o Subsistema de Ação Social em mais 220,9 M€.

⁸ A taxa de desemprego reduziu-se de 13,9% em 2014 para 12,3% em 2015, prevendo-se uma redução para 11,3% em 2016 (equivalendo a uma quebra de 11% da população desempregada). A despesa com prestações de desemprego (subsídio de desemprego, subsídio social de desemprego e complementos por desemprego) caiu 386,7 M€ em 2015, ou seja, 19,4%, enquanto o número de beneficiários com prestações caiu em média 18,2%.

Quadro 15 – Conta das Administrações Públicas não ajustada (M€)

	2011	2012	2013	2014	OE/2016	
					2015	2016
Receita Total	75 106	72 189	76 787	77 231	78 877	81 608
Receita corrente	73 167	69 218	74 840	75 786	77 651	79 980
Receita fiscal	41 115	38 481	42 731	43 566	45 628	46 962
Impostos indiretos	24 411	23 340	23 320	24 593	26 032	27 760
Impostos diretos	16 703	15 141	19 411	18 974	19 595	19 202
Contribuições sociais	21 201	19 142	20 449	20 371	20 627	21 264
Vendas e outras receitas correntes	10 852	11 595	11 660	11 849	11 397	11 754
Receitas de capital	1 939	2 971	1 948	1 445	1 226	1 628
Despesa Total	88 112	81 719	85 032	89 677	86 645	85 733
Despesa primária	80 508	73 504	76 774	81 175	78 190	77 244
Despesa corrente primária	72 796	67 994	71 380	70 785	70 945	72 750
Consumo intermédio	10 645	9 685	9 611	10 079	10 613	11 525
Despesas com pessoal	22 614	19 688	21 317	20 495	19 950	20 307
Prestações sociais	33 325	33 010	34 785	34 106	34 527	34 608
Subsídios	1 168	1 018	1 031	1 210	902	1 132
Outras despesas correntes	5 043	4 592	4 636	4 895	4 953	5 178
Despesas de capital	7 712	5 510	5 394	10 389	7 245	4 494
FBCF	6 139	4 158	3 701	3 525	3 878	3 660
Outras despesas de capital	1 573	1 352	1 693	6 864	3 367	835
Juros	7 604	8 214	8 258	8 502	8 455	8 489
Saldo global	-13 006	-9 529	-8 245	-12 446	-7 768	-4 125
Saldo primário	-5 402	-1 315	13	-3 944	687	4 364
Carga fiscal	56 785	53 360	57 872	59 110	61 785	63 891
Despesa corrente	80 400	76 208	79 638	79 288	79 400	81 239
Dívida Pública	196 231	212 535	219 649	225 767	231 051	237 989
PIB nominal	176 167	168 398	170 269	173 446	179 406	186 327

Fonte: INE e MF.

Quadro 16 – Conta das Administrações Públicas ajustada (M€)

	2011	2012	2013	2014	OE/2016	
					2015	2016
Receita Total	74 266	71 746	75 508	77 231	78 747	81 344
Receita corrente	72 327	69 033	73 560	75 786	77 521	79 980
Receita fiscal	40 275	38 296	41 686	43 566	45 498	46 962
Impostos indiretos	24 411	23 340	22 964	24 593	25 902	27 760
Impostos diretos	15 863	14 956	18 721	18 974	19 595	19 202
Contribuições sociais	21 201	19 142	20 215	20 371	20 627	21 264
Vendas e outras receitas correntes	10 852	11 595	11 660	11 849	11 397	11 754
Receitas de capital	1 939	2 713	1 948	1 445	1 226	1 364
Despesa Total	86 954	81 139	84 332	83 491	84 415	85 879
Despesa primária	79 350	72 924	76 074	74 989	75 960	77 390
Despesa corrente primária	72 746	67 892	71 380	70 785	70 945	72 667
Consumo intermédio	10 633	9 685	9 611	10 079	10 613	11 525
Despesas com pessoal	22 614	19 688	21 317	20 495	19 950	20 307
Prestações sociais	33 325	33 010	34 785	34 106	34 527	34 608
Subsídios	1 131	1 018	1 031	1 210	902	1 132
Outras despesas correntes	5 043	4 490	4 636	4 895	4 953	5 095
Despesas de capital	6 603	5 032	4 694	4 203	5 015	4 722
FBCF	5 677	4 158	3 701	3 525	3 878	3 758
Outras despesas de capital	927	874	993	678	1 137	965
Juros	7 604	8 214	8 258	8 502	8 455	8 489
Saldo global	-12 688	-9 393	-8 825	-6 260	-5 668	-4 535
Saldo primário	-5 083	-1 178	-566	2 242	2 787	3 954
Carga fiscal	55 945	52 917	56 592	59 110	61 655	63 891
Despesa corrente	80 351	76 106	79 638	79 288	79 400	81 157
Dívida Pública	196 231	212 535	219 649	225 767	231 051	237 989
PIB nominal	176 167	168 398	170 269	173 446	179 406	186 327

Fonte: INE e MF.

Quadro 17 – Conta das Administrações Públicas ajustada (em % do PIB)

	2011	2012	2013	2014	OE/2016	
					2015	2016
Receita Total	42,2	42,6	44,3	44,5	43,9	43,7
Receita corrente	41,1	41,0	43,2	43,7	43,2	42,9
Receita fiscal	22,9	22,7	24,5	25,1	25,4	25,2
Impostos indiretos	13,9	13,9	13,5	14,2	14,4	14,9
Impostos diretos	9,0	8,9	11,0	10,9	10,9	10,3
Contribuições sociais	12,0	11,4	11,9	11,7	11,5	11,4
Vendas e outras receitas correntes	6,2	6,9	6,8	6,8	6,4	6,3
Receitas de capital	1,1	1,6	1,1	0,8	0,7	0,7
Despesa Total	49,4	48,2	49,5	48,1	47,1	46,1
Despesa primária	45,0	43,3	44,7	43,2	42,3	41,5
Despesa corrente primária	41,3	40,3	41,9	40,8	39,5	39,0
Consumo intermédio	6,0	5,8	5,6	5,8	5,9	6,2
Despesas com pessoal	12,8	11,7	12,5	11,8	11,1	10,9
Prestações sociais	18,9	19,6	20,4	19,7	19,2	18,6
Subsídios	0,6	0,6	0,6	0,7	0,5	0,6
Outras despesas correntes	2,9	2,7	2,7	2,8	2,8	2,7
Despesas de capital	3,7	3,0	2,8	2,4	2,8	2,5
FBCF	3,2	2,5	2,2	2,0	2,2	2,0
Outras despesas de capital	0,5	0,5	0,6	0,4	0,6	0,5
Juros	4,3	4,9	4,9	4,9	4,7	4,6
Saldo global	-7,2	-5,6	-5,2	-3,6	-3,2	-2,4
Saldo primário	-2,9	-0,7	-0,3	1,3	1,6	2,1
Carga fiscal	31,8	31,4	33,2	34,1	34,4	34,3
Despesa corrente	45,6	45,2	46,8	45,7	44,3	43,6
Dívida Pública	111,4	126,2	129,0	130,2	128,8	127,7

Fonte: INE e MF.

LISTA DE ABREVIATURAS

Abreviaturas	Significado
AC	Administração Central
ADSE	Proteção Social aos Funcionários e Aagentes da
AL	Administração Local
AP	Administrações Públicas
AR	Administração Regional
ARL	Administração Regional e Local
Banif	Banco Internacional do Funchal
BdP	Banco de Portugal
BT	Bilhetes do Tesouro
CA	Certificados de Aforro
CE	Comissão Europeia
CES	Contribuição Extraordinária de Solidariedade
CFP	Conselho das Finanças Públicas
CGA	Caixa Geral de Aposentações
CP	CP – Comboios de Portugal, EPE
CSI	Complemento Solidário para Idosos
CT	Certificados do Tesouro
DGO	Direção-Geral do Orçamento
DMLP	Dívida de Médio e Longo Prazo
DP	Dívida Pública
EBF	Estatuto dos Benefícios Fiscais
EOE	Esboço do Orçamento do Estado
EPR	Entidades Públicas Reclassificadas
EUR	Euro
FBCF	Formação Bruta de Capital Fixo
FEEF	Fundo Europeu de Estabilização Financeira
FEFSS	Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social
FMI	Fundo Monetário Internacional
FR	Fundo de Resolução
FRDP	Fundo de Regularização da Dívida Pública
FSS	Fundos de Segurança Social
FUR	Fundo Único de Reolução
GPEARl	Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e
IEC	Impostos Especiais de Consumo
IGCP	Aqência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública
IGFSS	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social
IHPC	Índice Harmonizado de Preços ao Consumidor
IMI	Imposto Municipal Sobre Imóveis
IMT	Imposto Municipal Sobre as Transmissões Onerosas de
INE	Instituto Nacional de Estatística
IRC	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas
IRS	Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares
IS	Imposto de Selo
ISP	Imposto Sobre os Produtos Petrolíferos e Energéticos
ISV	Imposto sobre Veículos
IT	Imposto sobre o Tabaco
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
LBSS	Lei de Bases da Segurança Social
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
M€	Milhões de Euros
MF	Ministério das Finanças
MLP	Médio e Longo Prazo
MTSS	Ministério do Trabalho e da Segurança Social
NLF	Necessidades Líquidas de Financiamento
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento
ODCP	Outras Dívidas de Curto Prazo

Abreviaturas	Significado
OE	Orçamento do Estado
OMP	Objetivo de Médio Prazo
OSS	Orçamento da Segurança Social
OT	Obrigações do Tesouro
PAEF	Programa de Assistência Económica e Financeira
Parública	PARPÚBLICA – Participações Públicas, SGPS, S.A.
PDE	Procedimento por Défices Excessivos
PE	Programa de Estabilidade
PEC	Pacto de Estabilidade e Crescimento
PIB	Produto Interno Bruto
POE	Proposta de Orçamento do Estado
p.p.	Pontos percentuais
PPL	Proposta de Lei
PPP	Parcerias Público Privadas
QPPO	Quadro Plurianual de Programação Orçamental
RMMG	Retribuição Mínima Mensal Garantida
RSI	Rendimento Social de Inserção
SGPS	Sociedade Gestora de Participações Sociais
SS	Segurança Social
SSS	Sistema de Segurança Social
SVI	Serviço de Verificação de Incapacidades
TFUE	Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
UE	União Europeia
USD	Dólar

PRINCIPAIS FONTES DE INFORMAÇÃO ESTATÍSTICA

AGÊNCIA DE GESTÃO DA TESOURARIA E DA DÍVIDA PÚBLICA - IGCP, E.P.E. (2016), - *Boletim mensal, janeiro e fevereiro 2016*.

BANCO DE PORTUGAL (2015), [Boletim Económico – dezembro 2015](#).

BANCO DE PORTUGAL (2016), [Indicadores coincidentes – fevereiro de 2016](#).

CFP (2016), [Previsões macroeconómicas incluídas no Projeto de Plano Orçamental 2016](#).

COMISSÃO EUROPEIA (2016a) – [Analysis of the 2016 Draft Budgetary Plan of Portugal](#).

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

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

FMI (2016b), [Declaração final sobre a terceira visita de monitorização pós-programa](#).

INE (2015), Contas Nacionais Trimestrais por Sector Institucional - 3.º trimestre de 2015.

INE (2016), [Síntese económica de conjuntura – janeiro de 2016](#).

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS (2016a), [Esboço do Orçamento do Estado 2016](#).

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS (2016b),

[Nota Explicativa sobre a Proposta de Orçamento de Estado de 2016](#).

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS (2016 c). *Relatório do Orçamento do Estado para 2015*.

OCDE (2015), [Economic Outlook nº 98 – November 2015](#).

OCDE (2016), [Interim Economic Outlook – February 2016](#).



Conselho das Finanças Públicas

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

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

www.cfp.pt