



Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa

Parecer

Proposta de Lei n.º 37/XIII/2.ª(GOV)

Autor: Deputada

Margarida Balseiro Lopes

Aprova o Orçamento do Estado para 2017.



Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa

ÍNDICE

PARTE I - CONSIDERANDOS

PARTE II - OPINIÃO DA DEPUTADA AUTORA DO PARECER

PARTE III - CONCLUSÕES

PARTE IV - ANEXOS

PARTE I - CONSIDERANDOS

I.1. Introdução

A Proposta de Lei n.º 37/XIII/2.^a, que *Aprova o Orçamento do Estado para 2017*, é apresentada pelo Governo, no âmbito do seu poder de iniciativa em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 167.º e na alínea d) do artigo 197.º da Constituição e no artigo 118.º do Regimento.

A proposta de Lei em análise deu entrada na Assembleia da República a 14 de outubro de 2016, tendo sido admitida no mesmo dia e anunciada em sessão plenária de 19 de outubro. A iniciativa baixou à Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa (COFMA) no dia da sua admissão para apreciação na generalidade. Em reunião do dia 19 de outubro e de acordo com o estatuído no artigo 135.º do regimento da Assembleia da República, a COFMA nomeou como autora do parecer da Comissão a Senhora Deputada Margarida Balseiro Lopes (PSD).

Foram já realizadas, nos dias 25 e 26 de outubro, pela Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa, conjuntamente com a Comissão de Trabalho e Segurança Social, as audições regimentais do Ministro das Finanças e do Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social.

Em face do envio, pelo Governo, de elementos adicionais solicitados pelos Grupos Parlamentares do PSD e do CDS-PP, foi agendada uma nova audição do Ministro das Finanças na COFMA, a qual terá lugar no dia 2 de novembro.

A presente proposta de lei estará em apreciação pública entre os dias 20 de outubro e 9 de novembro.

I.2. - Cenário Macroeconómico do Orçamento de Estado para 2017

I.2.1. Notas Prévias

Nos termos do regulamento (EU) n.º 473/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho de 21 de Maio, está previsto que os projetos de orçamento e os planos orçamentais nacionais de médio prazo “(...) *devem basear-se em previsões macroeconómicas independentes e indicar se as previsões orçamentais foram produzidas ou endossadas por organismo independente.*”

Nestes termos o Conselho das Finanças Públicas (CFP) pronunciou-se sobre as previsões macroeconómicas em que assentou a elaboração do Orçamento de Estado para 2017.

- I. Do cenário macroeconómico subjacente à Proposta de Orçamento do Estado para 2017 destacam-se:
 - Uma desaceleração do crescimento do PIB em 2016, verificando-se uma variação real de 1,6% (2015) para 1,2% (2016);
 - A previsão da aceleração da economia em 2017, estimando-se um crescimento do PIB real de 1,5%;
 - No que diz respeito ao deflator do PIB, depois de uma ligeira desaceleração em 2016 (de 2,1% em 2015 para 2,0%) é estimado um abrandamento em 2017 para 1,5%;
 - A perspetiva da Proposta de Lei do Orçamento do Estado para 2017 é que a taxa de desemprego continue a diminuir, cifrando-se em 11,2% e em 10,3% da população ativa em 2016 e 2017 respetivamente;
 - A procura externa considerada abrandou 1,2 p.p. em 2016, prevendo a Proposta de Lei do Orçamento do Estado para 2017 um crescimento de 2,4% para 2016 e uma aceleração de 1,8% p.p. para o ano de 2017 (4,2%).

- II. O confronto das previsões subjacentes à Proposta de Lei do Orçamento do Estado para 2017, o PE 2016-2020 e no Orçamento do Estado para 2016, como se assinalam:
- Em 2016, o crescimento real do PIB é inferior ao do cenário apresentado no PE 2016-2020 e no Orçamento do Estado para 2016, em vez de 1,8% será previsivelmente 1,2%;
 - Para 2017, o aumento real do PIB (1,5%) prevê-se que seja inferior ao estimado no PE 2016-2020 e no Orçamento do Estado para 2016 em -0,3 p.p..
 - A previsão para a descida da taxa de desemprego é ligeiramente superior, sendo de 10,3% da população ativa em 2017, em vez de 10,9% do cenário anterior.

No seu parecer sobre as previsões macroeconómicas, o CFP conclui que:

“1. Ainda que com riscos descendentes assinaláveis, o cenário macroeconómico subjacente à POE/2017 apresenta projeções estatisticamente plausíveis.

2. Os riscos descendentes presentes no cenário macroeconómico estão sobretudo ligados às previsões relativas ao saldo comercial com o exterior e à formação bruta de capital fixo, devendo sublinhar-se serem estas as variáveis-chave para a concretização do cenário projetado”.

É ainda assinalado, “como recomendação, a necessidade de os cenários macroeconómicos subjacentes aos diferentes documentos de programação orçamental serem elaborados para o médio prazo. Apenas desta forma é possível avaliar os efeitos a prazo das políticas adoptadas e a sua sustentabilidade.”

I.2.3. Contexto internacional

As atuais projeções do FMI apontam para um ligeiro abrandamento do crescimento em 2016 (3,1% em 2016, quando em 2015 tinha sido de 3,2%), porém aponta para uma melhoria no ano de 2017 (3,4%).

Quadro I.1.1. Crescimento Económico Mundial

Quadro I.1.1. Crescimento económico mundial
(taxa de crescimento real, em %)

	Estrutura 2015*	2015	2016 ^P	2017 ^P
	(%)			
Economia Mundial	100,0	3,2	3,1	3,4
Economias avançadas	42,4	2,1	1,6	1,8
das quais:				
EUA	15,8	2,6	1,6	2,2
Área do Euro, da qual:	12,0	2,0	1,7	1,5
Alemanha	3,4	1,7	1,7	1,4
França	2,3	1,3	1,3	1,3
Itália	1,9	0,8	0,8	0,9
Espanha	1,4	3,2	3,1	2,2
Reino Unido	2,4	2,2	1,8	1,1
Japão	4,2	0,5	0,5	0,6
Economias Emergentes	57,6	4,0	4,2	4,6
das quais:				
China	17,3	6,9	6,6	6,2
Índia	7,0	7,6	7,6	7,6
Rússia	3,3	-3,7	-0,8	1,1
Brasil	2,8	-3,8	-3,3	0,5
<i>Por memória</i>				
União Europeia	17,1	2,2	1,9	1,7

Legenda: (*) com base no PIB avaliado em paridade de poder de compra.

Fonte: (P) FMI, *World Economic Outlook*, outubro de 2016.

No primeiro semestre de 2016, o crescimento do G20 desacelerou para 2,9% em termos homólogos (face a 3,3% registado em 2015). Paralelamente, as trocas comerciais de mercadorias deterioraram-se. Este comportamento deveu-se, sobretudo, a uma desaceleração das exportações de mercadorias, nomeadamente das economias emergentes, as quais caíram 0,5% em termos homólogos (+1,5% no ano de 2015), com destaque para uma quebra de 2,2% para os países asiáticos (+0,1% no ano de 2015).

Ainda no primeiro semestre de 2016 também se verificou um abrandamento do crescimento homólogo na área do euro, 1,7% (2,0% em 2015). Este resultado está

associado a uma desaceleração das exportações de 6,1% em 2015 para 2,3% em 2016. Também o investimento permaneceu contido neste período, condicionado por um elevado endividamento privado e público e por ainda não se vislumbrar, na sua totalidade, os resultados conseguidos com as reformas dos mercados do produto e do trabalho implementadas nos últimos anos. O emprego aumentou 1,4% (1,1% no ano de 2015) e o valor médio da taxa de desemprego desceu gradualmente para 10,1% em agosto de 2016, regressando à taxa registada em meados de 2011 (10,9%, em média, em 2015).

Para 2017, prevê-se que se verifique um crescimento da economia mundial em resultado de uma melhoria das economias emergentes, uma vez que o ritmo de crescimento das economias avançadas deverá apenas melhorar ligeiramente.

Na zona euro, prevê-se uma desaceleração do crescimento para o próximo ano que continuará a ser apoiado por um crescimento moderado da procura interna. A procura externa tenderá a ser mais contida, em parte, devido à previsão da deterioração do fluxo de importações do Reino Unido. O investimento residencial deverá registar uma recuperação moderada apoiado pela aceleração do rendimento disponível nominal e por taxas hipotecárias muito baixas. A retoma do investimento empresarial deverá persistir devido às expectativas favoráveis quanto à produção; do aumento da taxa de utilização da capacidade produtiva e da melhoria esperada das condições de financiamento de empréstimos bancários.

A taxa de inflação deverá acelerar nas economias avançadas em 2017 para 1,7%.

Na zona euro, a taxa de inflação prevista para 2017 é de 1,2%, em resultado em parte do aumento dos preços dos produtos energéticos e também por um aumento gradual dos salários e das margens de lucro. A variação do deflator das importações deverá tornar-se positiva, invertendo a variação negativa dos últimos anos.

Nos países emergentes e em desenvolvimento, a taxa de inflação média prevista para 2017 (4,4%) verificando-se uma quase estabilização face a 2016.

I.2.4. A Economia Portuguesa em 2016

Na primeira metade de 2016, a economia portuguesa registou um crescimento homólogo de 0,9%, em contraposição com o crescimento de 1,5% registado em 2015.

O abrandamento da atividade económica é explicado pelo contributo menos positivo da procura interna, nomeadamente do investimento (Formação Bruta Capital Fixo), não obstante uma melhoria do contributo da procura externa líquida, penalizada igualmente por uma menor dinâmica das exportações de bens e de serviços.

Quadro I.2.1.Despesa Nacional

	2014	2015	2015				2016		
			I	II	III	IV	I	II	I-II ¹
PIB e Componentes da Despesa (Taxa de crescimento homólogo real, %)									
PIB	0.9	1.6	1.7	1.7	1.6	1.4	0.9	0.9	0.9
Consumo Privado	2.3	2.6	2.8	3.4	2.1	1.9	2.5	1.6	2.0
Consumo Público	-0.5	0.8	-0.2	1.2	1.1	1.3	1.3	0.8	1.1
Investimento (FBCF)	2.3	4.5	8.8	5.9	2.1	1.5	-2.5	-2.9	-2.7
Exportações de Bens e Serviços	4.3	6.1	7.7	7.6	5.6	3.7	3.3	1.7	2.5
Importações de Bens e Serviços	7.8	8.2	7.6	13.0	6.4	6.0	4.7	1.2	2.9
Contributos para o crescimento do PIB (pontos percentuais)									
Procura Interna	2.2	2.6	1.8	3.9	2.1	2.4	1.6	0.7	1.2
Procura Externa Líquida	-1.4	-1.0	-0.1	-2.3	-0.5	-1.1	-0.6	0.2	-0.2
Evolução dos Preços									
Deflator do PIB	0.8	2.1	1.4	2.0	2.2	2.9	2.3	1.8	2.0
IPC	-0.3	0.5	-0.1	0.7	0.8	0.6	0.5	0.5	0.5
Evolução do Mercado de Trabalho									
Emprego	1.4	1.4	1.5	1.9	0.3	1.8	1.1	0.8	0.9
Taxa de Desemprego (%)	13.9	12.4	13.7	11.9	11.9	12.2	12.4	10.8	11.6
Produtividade aparente do trabalho	-0.5	0.2	0.2	-0.3	1.3	-0.5	-0.2	0.1	0.0
Saldo das Balanças Corrente e de Capital (em % do PIB)									
Capacidade/Necessidade líquida de financiamento face ao exterior	1.0	0.9	-0.2	-1.6	4.1	1.2	-0.5	-1.3	-0.9
- Saldo da Balança Corrente	-0.3	-0.3	-1.2	-2.8	3.3	-0.4	-1.0	-2.0	-1.5
da qual/ Saldo da Balança de Bens e Serviços	0.2	0.7	-0.4	0.3	3.4	-0.5	-0.3	1.7	0.7
- Saldo da Balança de Capital	1.3	1.2	1.0	1.3	0.9	1.6	0.6	0.7	0.6

¹ Taxa de variação homóloga registada no primeiro semestre.

Fonte: INE, Contas Nacionais Trimestrais por sector institucional, 2.º trimestre de 2016.

Na primeira metade de 2016, a formação bruta de capital fixo (FBCF) registou uma contração média de 2,7% em termos homólogos.

Por seu lado, o consumo privado manteve um crescimento homólogo de 2% (3% em termos nominais), à semelhança do que se havia verificado em 2015. O consumo de bens correntes, que representa mais de 90% deste agregado, aumentou 1,3% (1,7% em 2015), resultado de uma desaceleração do consumo de bens correntes não

Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa

alimentares e serviços (de 1,9% em 2015 para 1,3% na primeira metade de 2016), enquanto o consumo de bens alimentares permaneceu estável em 1,1%.

As exportações de bens e de serviços cresceram 2,5% nos primeiros seis meses do ano, menos 3,6 p.p. do que em 2015. Esta desaceleração verificou-se tanto ao nível dos bens (-5,1 p.p.) como dos serviços (com uma quebra de 0,3% no primeiro semestre, que compara com um crescimento de 6,4% em 2015).

Mercado de Trabalho

Nos primeiros seis meses de 2016, verificou-se uma redução da taxa de desemprego de 12,4% (primeiro trimestre de 2016) para os 10,8% (segundo trimestre de 2016). De acordo com o Inquérito ao Emprego, assinala-se ainda uma desaceleração do crescimento da população empregada de 1,1%, em 2015, para 0,6%, nos primeiros seis meses de 2016.

Por tipo de contrato, destaque para a continuação da criação líquida de emprego com contratos sem termo em 0,9%, quando em 2015 o crescimento deste tipo de contratos tinha sido de 2,1%.

Quadro n.º1.2.3. População ativa, Emprego e Desemprego

(taxas de variação homóloga)

	2014	2015	2014				2015				2016		
			I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	I-II
População ativa (tvh, %)	-1.1	-0.6	-1.3	-0.9	-0.7	-1.6	-0.5	-0.8	-1.1	0.1	-0.7	-0.8	-0.7
Taxa de participação	58.8	58.6	58.7	59.0	59.2	58.5	58.5	58.6	58.6	58.6	58.1	58.3	58.2
Emprego total (tvh, %)	1.6	1.1	1.7	2.0	2.1	0.5	1.1	1.5	0.2	1.6	0.8	0.5	0.6
Taxa de desemprego	13.9	12.4	15.1	13.9	13.1	13.5	13.7	11.9	11.9	12.2	12.4	10.8	11.6
Desemprego de longa duração (%)	65.5	63.5	63.6	67.4	66.9	64.5	64.5	64.0	63.2	62.3	59.2	64.1	61.5
Taxa de desemprego jovem (15-24)	34.8	32.0	37.5	35.6	32.2	34.0	34.4	29.8	30.8	32.7	31.0	26.9	29.0

Fonte: INE, Inquérito Trimestral ao Emprego.

Preços

Nos primeiros seis meses do ano, o deflator do PIB registou um crescimento homólogo de 2%, em comparação com o crescimento de 2,1% registado em 2015. Todas as rubricas da procura interna contribuíram positivamente para esta evolução, sendo de

destacar a aceleração do deflator do consumo privado para 0,9% (+0,2 p.p.) e do consumo público para 2% (+1,4 p.p.). Também a procura externa líquida continuou a apresentar uma evolução favorável dos termos de troca.

Produtividade e Competitividade

Nos primeiros seis meses de 2016 houve um aumento de 0,1% da produtividade aparente do fator trabalho, em comparação com o aumento de 0,2% verificado em 2015. As remunerações por trabalhador aumentaram 1%, para a totalidade da economia.

O ano de 2015 foi marcado por uma continuada depreciação da taxa de câmbio real efetiva, a um ritmo inferior ao registado na área do euro. Já nos primeiros dois trimestres de 2016, registou-se uma apreciação embora inferior ao observado para o conjunto dos países da área do euro (1,4% e 1,9%, respetivamente).

Quanto aos termos de troca, nos primeiros dois trimestres de 2016, verificou-se uma melhoria, que resultou num aumento de 2,3%, mantendo a tendência traçada desde inícios de 2012. Os termos de troca dos bens refletem a forte quebra registada no deflator da importação de bens (-5,6%), compensado apenas em parte pela diminuição do deflator das exportações de bens (-4,2%), fortemente influenciados pela evolução da componente energética. O ganho de termos de troca dos serviços foi de magnitude semelhante, com o diferencial dos dois deflatores a situar-se nos 1,4 p.p..

Contas Externas

Nos primeiros seis meses de 2016, as exportações e importações de bens e serviços a preços constantes cresceram 2,5% e 2,9%, respetivamente, em termos médios homólogos, em comparação com 4,6% e 6,2% que tinham crescido no segundo semestre de 2015. Em ambos os casos, a componente de bens apresentou um comportamento mais dinâmico do que os serviços, com as exportações a crescerem 3,1% (1% nos serviços), enquanto as importações aumentaram 3,4% (-0,3% para os serviços).

Quanto à composição das exportações de serviços, verifica-se que a componente de viagens e turismo representou, entre janeiro e julho de 2016, 46,3% do valor exportado, tendo também sido a segunda categoria mais dinâmica, ao crescer 9,4%, atrás dos direitos de propriedade intelectual (30,6%), sendo que esta última apresenta uma relevância bastante diminuta. Pela negativa refira-se os transportes e as outras operações fornecidas por empresas, cujo peso nas exportações de serviços diminuiu 1,8 e 1,7 p.p., respetivamente face a 2015.

I.3. O Cenário Macroeconómico para 2017

Para 2016, prevê-se que haja um crescimento real do PIB de 1,2%, sendo assim 0,4 p.p. inferior ao verificado em 2015.

A estimativa para o PIB real em 2016 representa uma revisão de -0,6 p.p. face ao Programa de Estabilidade (PE), resultado de um contributo menos positivo da procura interna (de 2,4 p.p. para 1,3 p.p.), compensado parcialmente por uma revisão do contributo negativo da procura externa líquida (de -0,6 p.p. para -0,1 p.p.). Para esta evolução da procura global concorreu especialmente o investimento (-5,6 p.p.) e as exportações (-1,2 p.p.), bem como o consumo privado (-0,4 p.p.), facto que, juntamente com o conteúdo importado diferenciado de cada uma destas componentes, se reflete num crescimento inferior das importações face ao cenário inicial (-2,3 p.p.). Assim, a economia portuguesa deverá apresentar uma capacidade líquida de financiamento face ao exterior equivalente a 1,7% do PIB, registando a balança corrente um saldo positivo de 0,5% do PIB.

Quadro n.º1.3.1. Principais indicadores

(taxa de variação %)

	2014	2015	2016 ^(p)	2017 ^(p)	2016 ^(p)	2017 ^(p)
	INE		OE2017		FE 2016-20 abr/16	
PIB e Componentes da Despesa (Taxa de crescimento homólogo real, %)						
PIB	0,9	1,6	1,2	1,5	1,8	1,8
Consumo Privado	2,3	2,6	2,0	1,5	2,4	1,8
Consumo Público	-0,5	0,8	0,6	-1,2	0,2	-0,7
Investimento (FBCF)	2,3	4,5	-0,7	3,1	4,9	4,8
Exportações de Bens e Serviços	4,3	6,1	3,1	4,2	4,3	4,9
Importações de Bens e Serviços	7,8	8,2	3,2	3,6	5,5	4,9
Contributos para o crescimento do PIB (pontos percentuais)						
Procura Interna	2,2	2,6	1,3	1,3	2,4	1,9
Procura Externa Líquida	-1,4	-1,0	-0,1	0,2	-0,6	-0,1
Evolução dos Preços						
Deflator do PIB	0,8	2,1	2,0	1,5	2,1	1,6
IPC	-0,3	0,5	0,8	1,5	1,2	1,6
Evolução do Mercado de Trabalho						
Emprego	1,4	1,4	0,8	1,0	0,8	0,7
Taxa de Desemprego (%)	13,9	12,4	11,2	10,3	11,4	10,9
Produtividade aparente do trabalho	-0,5	0,2	0,4	0,5	1,0	1,1
Saldo das Balanças Corrente e de Capital (em % do PIB)						
Capacidade/Necessidade líquida de financiamento face ao exterior	1,0	0,9	1,7	2,2	1,6	1,8
- Saldo da Balança Corrente	-0,3	-0,3	0,5	1,0	0,4	0,6
da qual: Saldo da Balança de Bens e Serviços	0,2	0,7	1,5	1,9	1,0	1,3
- Saldo da Balança de Capital	1,3	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2

Legenda: (p) previsão.

Fontes: INE e Ministério das Finanças.

Para o próximo ano, a previsão de crescimento do PIB de 1,5% é sobretudo alicerçada na manutenção de um contributo positivo da procura interna, conjugado com um contributo positivo da procura externa líquida.

Quanto à evolução do consumo privado, este acompanha as perspetivas para as remunerações e rendimento disponível real, não se perspetivando impactos relevantes na taxa de poupança, em resultado da melhoria das condições do mercado de trabalho, nos baixos preços de petróleo, na amenização do endividamento das famílias, bem como por medidas orçamentais relevantes.

A Formação Bruta de Capital Fixo prevê-se que seja a componente mais dinâmica da procura interna, em resultado da necessidade de aumentar a capacidade produtiva, bem como da sua atualização.

A par da procura externa relevante, prevê-se uma aceleração das exportações, sem ganhos de quota de mercado, bem como um menor diferencial entre o deflator das exportações e das importações. Assim, é de esperar que o ajustamento das contas

externas persista: o saldo conjunto da balança corrente e de capital deverá fixar-se em 2,2% do PIB, aumentando a capacidade líquida de financiamento da economia portuguesa, ao mesmo tempo que a balança corrente deverá atingir um excedente equivalente a 1% do PIB.

Já no que diz respeito à taxa de desemprego esta prevê-se que seja 10,3%. A redução do desemprego deverá ser acompanhada por um aumento da produtividade aparente do trabalho e por um crescimento do emprego ligeiramente superior ao estimado para 2016. Espera-se, ainda, que a distribuição sectorial do emprego continue a refletir a reafecção de recursos da estrutura produtiva dos sectores de bens não transacionáveis para os sectores de bens transacionáveis. No conjunto, a evolução da população empregada e desempregada resultará numa estabilização da população ativa.

O consumo público deverá reduzir-se, resultado da continuação do processo de ajustamento da despesa pública. As alterações de política salarial deverão continuar a materializar num impacto positivo no deflator. A inflação medida pelo Índice de Preços no Consumidor (IPC) deverá atingir os 1,5% em 2017 (0,8% em 2016), num contexto de equilíbrio de tensões - quer inflacionistas, quer deflacionistas - nos mercados internacionais de *commodities*. Esta subida da inflação em cerca de 0,7 p.p. face a 2016 traduzirá uma maior pressão ascendente sobre os preços. Para tal contribui a melhoria da procura interna e uma redução do hiato do produto, a aceleração das remunerações por trabalhador associado à reposição dos cortes salariais na Administração Pública, bem como a relativa estabilização do preço dos bens energéticos após a quebra registada no ano precedente. O diferencial face à evolução dos preços no conjunto da área do euro deverá permanecer positivo (+0,3 p.p.).

Previsões Macroeconómicas e Orçamentais de Entidades Internacionais

Para o próximo ano, o MF prevê uma aceleração da taxa de crescimento do PIB de 0,3 p.p., em comparação com a previsão de 0,2 p.p. da Comissão Europeia e a previsão de 0,1 p.p. da OCDE e do FMI.

Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa

De forma transversal, o investimento deverá apresentar-se como a componente mais dinâmica da procura interna (exceto para a OCDE), perspetivando-se igualmente uma aceleração das exportações de bens e de serviços. Antecipa-se uma desaceleração do consumo privado, compatível com a necessidade de estabilizar a taxa de poupança. Assinala-se ainda, para o mercado de trabalho, uma continuada redução da taxa de desemprego de 0,9 pp no caso do MF e da Comissão Europeia, e de 0,6 p.p. e 0,5 p.p. no caso da OCDE e do FMI.

A estimativa do MF aponta para uma necessidade de financiamento de 1,6% do PIB, um ajustamento nominal de 0,8 p.p. que compara com o ajustamento previsto de 0,4 p.p., 0,3 p.p. e 0 p.p. da Comissão Europeia, OCDE e FMI.

Quadro n.º I.3.2. Previsões macroeconómicas e orçamentais

Quadro I.3.2. Previsões macroeconómicas e orçamentais

	MF		CE		OCDE		FMI	
	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017
PIB e Componentes da Despesa (em termos reais)								
PIB	1,2	1,5	1,5	1,7	1,2	1,3	1,0	1,1
Consumo Privado	2,0	1,5	1,8	1,7	2,2	1,5	:	:
Consumo Público	0,6	-1,2	0,6	0,4	0,1	0,3	:	:
Investimento (FBCF)	-0,7	3,1	1,6	4,9	-1,5	1,2	:	:
Exportações de Bens e Serviços	3,1	4,2	4,1	5,1	2,8	3,8	2,9	2,8
Importações de Bens e Serviços	3,2	3,6	4,3	5,6	2,8	3,6	3,0	3,3
Evolução dos Preços								
Deflator do PIB	2,0	1,5	1,4	1,5	1,2	1,0	1,8	1,4
IPC*	0,8	1,5	0,7	1,2	0,3	0,8	0,7	1,1
Evolução do Mercado de Trabalho								
Emprego	0,8	1,0	0,9	0,7	-0,3	0,7	0,9	0,5
Taxa de Desemprego (%)	11,2	10,3	11,6	10,7	12,1	11,5	11,2	10,7
Produtividade aparente do trabalho	0,4	0,5	0,6	1,0	1,5	0,6	0,1	0,6
Saldos das Balanças Corrente e de Capital (em % do PIB)								
- Capacidades líquidas de financiamento face ao exterior	1,7	2,2	1,5	1,7	:	:	:	:
- Saldo da Balança Corrente	0,5	1,0	0,3	0,5	0,2	0,3	0,0	-0,7
Cap./Nec. de financ. das Admin. Públicas (% do PIB)								
Saldo primário	-2,4	-1,6	-2,7	-2,3	-2,9	-2,6	-3,0	-3,0
Saldo estrutural ¹	1,9	2,8	1,8	2,0	1,3	1,6	1,3	1,2
Saldo estrutural ¹	-1,7	-1,1	-2,2	-2,5	-0,4	-0,8	-1,6	-2,0
Dívida das Administrações Públicas (% do PIB)	129,7	128,3	126,0	124,6	128,3	128,3	128,4	128,2

Legenda: (p) previsão. (1) no caso do FMI, o saldo estrutural corresponde ao saldo estrutural primário.

Fontes: FMI - *World Economic Outlook*, outubro 2016; Comissão Europeia, *Economic Forecast*, maio 2016; OCDE - *Econom Outlook*, junho 2016; Ministério das Finanças.

Análise dos riscos

No contexto externo, há desde logo a nível europeu a incerteza política criada pelo Brexit, cujos termos em que decorrerá, são ainda desconhecidos. Há, porém, em consequência o risco de um aumento de políticas económicas que reduzam os fluxos comerciais e a própria circulação de pessoas, com óbvias consequências nefastas para o comércio global, para a eficiente alocação de recursos e, consequentemente para o crescimento económico global.

Também importa ter em consideração a instabilidade criada pelo processo eleitoral em curso nos Estados Unidos da América, os conflitos no Médio Oriente e em África (com os consequentes impactos nos preços das *commodities* e nos fluxos de migrantes, entre outros), bem como a incerteza quanto à evolução de mercados como o chinês e o angolano, constituem igualmente fatores de risco a considerar e que poderão ter consequências negativas para as decisões de investimento dos diferentes agentes económicos, comprometendo ainda mais as perspetivas de crescimento globais.

Do lado das economias emergentes, apesar de apresentarem menores riscos do que os verificados há alguns meses (num contexto de alguma recuperação dos preços das *commodities*), continuam bastante vulneráveis a crises de confiança que podem levar a alterações súbitas nos fluxos de capitais e comprometer assim a estabilidade financeira da região e as suas perspetivas de crescimento. O contexto de taxas de juro anormalmente baixas concorre para o acentuar destes riscos, uma vez que pode levar a correções abruptas nos preços dos ativos e ao aumento da instabilidade financeira. No quadro da União Europeia, num contexto de elevada interligação entre os diferentes estados membros, é necessário ter em conta que desenvolvimentos que possam colocar obstáculos ao processo de implementação da União Bancária nas suas três vertentes (Mecanismo Único de Supervisão; Mecanismo Único de Resolução; e Sistema Europeu de Garantia de Depósitos) poderão alterar o sentimento do mercado.

Ainda em recuperação da crise económica e financeira dos últimos anos, também as economias avançadas apresentam problemas relacionados com o endividamento, o baixo investimento e o desemprego de longa duração, o que poderá fazer abrandar o crescimento económico previsto.

No contexto interno, os elevados níveis de endividamento público e privado poderão constituir um travão às atuais perspetivas de crescimento, pelo seu impacto no investimento e consequentemente no crescimento da produtividade e do produto potencial, impedindo assim um arranque mais vigoroso do crescimento.

Por fim, a manutenção de fontes sustentáveis de financiamento nos mercados internacionais é muito importante, atendendo a que uma reversão da política monetária do BCE no curto prazo resultaria no aumento do custo de financiamento da dívida soberana e colocaria pressão na sustentabilidade das fontes de financiamento externas, tornando ainda mais urgente a continuação do processo de eliminação das fragilidades estruturais da economia portuguesa. A rendibilidade do sistema bancário continua penalizada pelas baixas taxas de juro e pelo elevado crédito em risco.

I.4. Consolidação Orçamental em 2017

I.4.1 Enquadramento

Das medidas levadas a cabo em 2016, destaca-se a reposição integral dos salários dos trabalhadores da Função Pública, o aumento da Retribuição Mínima Mensal Garantida, a redução da sobretaxa sobre o Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS), a atualização das pensões de acordo com as normas que se encontravam suspensas, a redução da Contribuição Extraordinária de Solidariedade (CES), o aumento do valor de referência do Complemento Solidário para Idosos (CSI), a reposição do valor do Rendimento Social de Inserção (RSI), a atualização dos montantes do Abono de Família e o aumento da sua majoração para as famílias monoparentais, a atualização da Bonificação por Deficiência e o aumento do montante do Subsídio por Assistência de 3.^a Pessoa.

Para o Orçamento do Estado para 2017 verifica-se a eliminação da CES e a eliminação da sobretaxa no final de 2017.

I.4.2. Medidas do lado da despesa

O exercício de revisão da despesa é transversal a vários serviços da Administração Pública, que incorporaram nos seus planos orçamentais para 2017 iniciativas de controlo da despesa. Otimização da gestão do património imobiliário; reconfiguração de processos e eliminação de atividades redundantes; iniciativas de combate à fraude; aproveitamento de economias de escala associadas a serviços partilhados e

Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa

compras centralizadas; e desmaterialização de processos são alguns exemplos recorrentes, com um impacto estimado de diminuição de despesa superior a €50M.

Quadro IV.2.1. Impacto orçamental das principais medidas adotadas no âmbito do exercício de revisão de despesa

	Descrição da medida	Impacto (M€)
Saúde		
	Contribuição extraordinária das empresas que comercializam dispositivos médicos, à semelhança do que já acontece com o setor dos medicamentos ("clawback")	35.0
	Revisão do Sistema de Preços de Referência - inclui o alargamento aos medicamentos biossimilares, revisão da formação do preço de referência e alteração dos critérios de base à constituição de grupo homogéneo	18.0
	Reavaliação das condições de manutenção de comparticipação (Revisão Anual de preços para 2017; Exclusão de comparticipação de medicamentos; Payback)	20.0
	Desmaterialização do Circuito da Prescrição/Dispensa em Farmácia de Ambulatório Hospitalar	12.0
	Desmaterialização dos Meios Complementares de Diagnóstico e Terapêutica	20.0
	Desmaterialização do Circuitos dos Cuidados Respiratórios Domiciliários	10.0
	Substituição do software de gestão de urgências hospitalares por produto interno (setorial)	6.8
	Outras medidas no âmbito dos sistemas de informação	2.5
	Combate à fraude	10.0
Total		134.3
Educação		
	Revisão contratos de associação	9
Total	Centralização do processamento de vencimentos	21.4
		30.4
Compras Públicas		
	Centralização de compra de energia	8.3
Total	Contratação de transporte e alojamento	8.3
		16.6
Forças de Segurança		
	Várias iniciativas para libertar operacionais da GNR e PSP de tarefas administrativas (poupança líquida em custos com recrutamento de pessoal da GNR e PSP, tomando em linha de conta custos acrescidos com pessoal civil)	6
Eficiências reportadas pelos serviços		51.3

1.4.2. Medidas do lado da receita

Em paralelo com o exercício de revisão de despesa, está também em curso um exercício de revisão de receita. Em 2017, será dada continuidade ao exercício com a implementação de medidas estruturantes para perpetuar os ganhos de eficiência na gestão do Estado.

Será feita uma avaliação do sistema de controlo interno dos circuitos de cobrança de receita de organismos da Administração Central, com o objetivo de aferir:

- A tempestividade no reconhecimento da receita própria e do Estado, analisando o momento em que os organismos convertem os influxos de tesouraria em receita orçamental cobrada;
- O enviesamento no registo contabilístico a favor da receita própria do organismo, quando existe repartição da receita entre o organismo e o Estado, considerando o risco do montante relativo ao Estado não ser entregue na sua totalidade aos cofres do Estado;
- O montante de receita própria registado nos sistemas locais de contabilidade e tesouraria e o que é reportado pelos organismos nos sistemas centrais orçamentais e de tesouraria do Ministério das Finanças.

1.4.2.1. - Medidas fiscais para 2017

Em primeiro lugar, e indo ao encontro do SIMPLEX+, em 2017, o procedimento de preenchimento passará nos termos da Proposta de Lei do Orçamento do Estado a ser automático, nomeadamente da declaração de IRS, dispensando a declaração e acelerando a liquidação.

Em segundo lugar, será criado um adicional ao imposto municipal sobre imóveis que introduz na tributação do património imobiliário um elemento progressivo de base pessoal, tributando de forma mais elevada os patrimónios mais avultados, com uma taxa marginal de 0,3% aplicada aos patrimónios que excedam os 600.000€ por sujeito passivo. Para evitar o impacto deste imposto na atividade económica, excluem-se da incidência os prédios rústicos, mistos, industriais e afetos à atividade turística, permitindo-se ainda às empresas a isenção de prédios afetos à sua atividade produtiva até 600.000€. A possibilidade de dedução do montante de imposto pago à coleta relativa ao rendimento predial constitui adicionalmente um incentivo ao arrendamento e utilização produtiva do património. Este imposto substitui o anterior imposto do selo de 1% sobre o valor do imóvel acima de 1 milhão de euros.

Destaca-se também, o alargamento da tributação especial do consumo às bebidas açucaradas (incluindo as bebidas com outros edulcorantes), com o objetivo de

redução do consumo de açúcar, especialmente nas crianças, e a poupança de custos para os sistemas de saúde. O imposto irá incidir sobre as bebidas açucaradas com menor valor nutricional, ficando isentos os sumos de frutas e néctares, bem como as bebidas lácteas.

No que diz respeito ao ISP, o Governo opta por realizar uma descida na tributação sobre a gasolina com contrapartida numa subida de igual montante da tributação do gasóleo. Simultaneamente, introduz-se uma moratória na incorporação de biocombustíveis no gasóleo e gasolina, evitando a subida dos seus preços base.

I.5. Sector Empresarial do Estado

A estratégia do Governo para o Sector Empresarial do Estado passa por assegurar uma nova centralidade de competências que já estão cometidas à Parpública, mas que desempenhavam um papel limitado na ocupação de recursos da empresa. Esta empresa deverá concentrar os recursos na prestação de serviços técnicos e de gestão não só às suas participadas, mas também a outras empresas públicas em que a função acionista é desempenhada diretamente pelo Governo através da DGTF. Os serviços a prestar devem ter como objetivo a racionalização dos processos de gestão e a identificação de sinergias que permitam o aumento da eficiência na gestão das empresas. O aumento da eficiência do Sector Empresarial do Estado é decisivo para a prossecução do processo de consolidação orçamental estrutural, como aliás é reconhecido pela Comissão Europeia.

Sector da Requalificação Urbana

As Sociedades Polis Litoral (Norte, Ria Aveiro, Ria Formosa e Sudoeste) têm previsto nos respetivos estatutos a sua dissolução em 31 de dezembro de 2016. Contudo, com o objetivo de assegurar a continuidade das ações de requalificação encontra-se em estudo a definição de um novo modelo a implementar.

Sector da Defesa

A atividade de fornecimento de alimentação confeccionada e gestão de messes do Exército será alvo da implementação de um novo modelo, o qual passará pela extinção da MM - Gestão Partilhada, E.P.E., e incorporação no Exército de algumas competências daquela empresa. Encontra-se em curso o processo de liquidação da Empordef - Empresa Portuguesa de Defesa SGPS, SA, que se prevê estar concluído até ao final de 2017.

Sector dos Transportes

No sector dos transportes e, em particular, no caso dos operadores públicos, deu-se início ao processo de reversão de subconcessão das redes dos operadores públicos de transportes de Lisboa e do Porto, mantendo-se até ao final do ano de 2016 o modelo de funcionamento atual. Encontra-se em curso a alteração ao modelo de gestão dessas empresas, que integra no caso de Lisboa, o Metropolitano de Lisboa, E.P.E., a Companhia de Carris de Ferro de Lisboa, S.A. (CARRIS), a Transtejo - Transportes do Tejo, S.A., e a Soflusa - Sociedade Fluvial de Transportes do Tejo, S.A., e no caso do Porto, a Metro do Porto, S.A., e a Sociedade de Transportes Coletivos do Porto, S.A. (STCP).

Atualmente, e no que respeita à CARRIS, encontra-se em análise a implementação, com efeitos em 2017, do novo modelo de gestão, que tem subjacente a atribuição ao Município de Lisboa da titularidade do serviço de transporte público coletivo de superfície de passageiros na cidade de Lisboa e a municipalização da CARRIS para o referido Município. Também quanto à STCP, Governo pretende promover um novo modelo de gestão descentralizado do serviço público de transporte prestado pela STCP, através da delegação de competências de autoridade de transportes na AMP, em linha com o entendimento já alcançado entre ambos.

Sector da Saúde

Em 2017 dar-se-á continuidade ao procedimento de empresarialização dos hospitais, associado a processos de fusão e integração.

Sector dos Portos

A atividade portuária assume grande importância no desenvolvimento da economia portuguesa, nomeadamente na alavancagem das exportações, pelo que deve estar estruturada segundo regras de desenvolvimento sustentável, valorizando igualmente políticas sociais e ambientais. Assim, é importante assegurar o reforço e a modernização dos portos nacionais, aumentando a sua competitividade e reforçando a sua ligação à rede transeuropeia de transportes, como resposta à intensificação dos transportes marítimos. De igual forma, torna-se indispensável que as empresas portuárias desenvolvam políticas que conduzam a relações socio-laborais sãs, contribuindo para a confiança nos portos portugueses e, conseqüentemente, para um maior desenvolvimento económico, assente num maior dinamismo do sector exportador nacional.

I.6. Parcerias Público - Privadas

No que diz respeito às parcerias público-privadas, pretende-se a garantia da sustentabilidade das contas públicas a médio e longo prazo, devendo, para tal, o sector público concentrar esforços na conclusão dos processos de renegociação das subconcessões rodoviárias atualmente em curso; e garantir uma gestão e utilização eficiente dos recursos, por parte das administrações públicas, em particular no planeamento, avaliação, estruturação e lançamento de novos projetos públicos, bem como na garantia de uma adequada monitorização e fiscalização dos atuais contratos de PPP, de forma a assegurar, não só a efetiva concretização do custo-benefício dos mesmos, mas também a minimização do risco orçamental associado a responsabilidades contingentes futuras.

Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa

O Quadro IV.4.1. apresenta a previsão dos encargos plurianuais com as PPP.

Quadro IV.4.1. Previsão dos encargos plurianuais com as PPP

Sectores	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Rodoviárias	1.244	1.184	1.131	1.024	997	948	932	792	741
encargos brutos	1.558	1.506	1.484	1.381	1.387	1.343	1.332	1.198	1.153
receitas	314	322	353	357	390	394	400	406	411
Ferrovíarias	9	9	9	9	9	9	9	9	9
Saúde	431	448	431	315	216	186	54	37	39
Segurança	48	44	42	28	28	13	0	0	0
Total	1.731	1.684	1.612	1.376	1.249	1.136	985	838	790
Por memória:									
Total incluindo A21, Túnel do Marão e troços de A23 e A26 sob gestão direta da IP (*)	1.718	1.661	1.587	1.350	1.221	1.107	964	807	758

Sectores	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033
Rodoviárias	597	462	382	333	219	240	285	198	151
encargos brutos	1.014	910	820	777	669	563	491	343	275
receitas	417	448	438	444	450	323	206	145	123
Ferrovíarias	9	9	9	9	9	9	9	9	9
Saúde	40	37	35	36	38	39	36	34	33
Segurança	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	646	508	426	378	266	287	330	242	184
Por memória:									
Total incluindo A21, Túnel do Marão e troços de A23 e A26 sob gestão direta da IP (*)	614	475	393	345	233	263	295	207	149

Sectores	2034	2035	2036	2037	2038	2039	2040	2041	2042
Rodoviárias	135	89	123	123	135	12	4	1	0
encargos brutos	262	219	200	189	201	37	10	1	0
receitas	127	130	77	65	66	25	5	0	0
Ferrovíarias	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Saúde	31	30	30	30	27	20	7	3	0
Segurança	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	165	119	153	154	162	32	12	3	0
Por memória:									
Total incluindo A21, Túnel do Marão e troços de A23 e A26 sob gestão direta da IP (*)	130	83	117	117	125	-6	-27	-35	0

Notas:

(*) Muito embora a A21, o Túnel do Marão e os referidos troços da A23 e da A26 não sejam explorados em regime de PPP, encontrando-se atualmente sob gestão direta da Infraestruturas de Portugal, optou-se por incluir nesta linha, e em termos equivalentes, o valor dos respetivos encargos líquidos, para efeitos de comparabilidade com orçamentos anteriores, em que os mesmos foram apresentados como encargos de PPP.

1 - Valores em milhões de euros, com IVA Incluído, quando aplicável;

2 - Os valores de 2016 correspondem a estimativas para o fecho do ano, a preços do ano corrente;

3 - Os valores futuros estão a preços constantes de 2017;

Fonte: Entidades Gestoras das PPP.

No sector rodoviário - nas PPP no sector rodoviário importa mencionar o facto de as previsões dos encargos relativos às PPP do sector rodoviário incorporarem o valor esperado das poupanças que se preveem alcançar no âmbito dos processos negociais em curso relativamente às subconcessões rodoviárias da IP, designadamente a Algarve Litoral, a Baixo Tejo, a Transmontana, a Baixo Alentejo, a Litoral Oeste e a Pinhal Interior. Quanto às subconcessionárias do Baixo Alentejo, Transmontana e Pinhal Interior, tendo as modificações aos contratos de subconcessão sido já consensualizadas, a conclusão do processo negocial encontra-se pendente da aprovação pelas entidades financiadoras, assinatura das atas finais de negociação e emissão dos relatórios finais de negociação pela Comissão de Negociação e aprovação pelas respetivas tutelas. Relativamente ao Algarve Litoral, tendo sido reaberto o processo negocial de 2015, e dado o objeto limitado do mandato da Comissão de Negociação, repristinado para o efeito, espera-se que eventuais modificações ao

acordo financeiro e ao contrato de subconcessão alcançado em 2015 sejam consensualizadas rapidamente. No que concerne às subconcessões do Litoral Oeste e do Baixo Tejo, relativamente às quais apenas se obteve um acordo quanto às condições financeiras, encontra-se em curso a discussão e consensualização do clausulado das alterações contratuais.

No sector ferroviário - os encargos plurianuais apresentados dizem respeito, em exclusivo, à concessão da rede de metropolitano ligeiro da margem sul do Tejo (concessão MST), uma vez que no caso da Fertagus, o sistema remuneratório atual da concessionária assenta apenas em receitas comerciais, decorrentes da exploração do serviço de transporte suburbano de passageiros no Eixo Ferroviário Norte-Sul (concessão Eixo Norte/Sul), não estando, portanto, previstos contratualmente quaisquer encargos para o sector público, numa base recorrente.

No sector da saúde - nas PPP na área da saúde, de acordo com o relatório que acompanha a proposta de lei do Orçamento do Estado para 2017, os valores constantes do OE2017 preveem para o ano de 2017 um aumento dos encargos de 16 milhões de euros, face às atuais estimativas de fecho do ano de 2016, em virtude de um aumento esperado ao nível da produção hospitalar. Com efeito, face aos valores previstos no Relatório do OE2016, verifica-se um aumento generalizado dos encargos com as PPP da saúde, explicado apenas por uma revisão das projeções de procura, em linha com a tendência que tem sido verificada no sector.

No sector da segurança nacional - está em causa o contrato de concessão do SIRESP - Sistema Integrado de Emergência e Segurança de Portugal. Segundo o Governo, é objectivo conseguir a racionalização dos custos. Relativamente à evolução dos fluxos financeiros do sector da segurança, destaca-se a redução, de 4 milhões de euros, prevista para 2017.

I.7. Situação Financeira das Administrações Públicas em 2016 e 2017

I.7.1. Receitas e Despesas nas Administrações Públicas (Contabilidade nacional)

1.7.1.1. Receitas e despesas na Administração Central

O relatório do Orçamento do Estado inicialmente entregue no Parlamento não apresenta a tabela com a Conta Consolidada da Administração Pública, como foi o caso em anos anteriores. Essa informação é remetida duas semanas depois da entrega do relatório, juntamente com as tabelas que detalham a despesa por programa operacional em contabilidade pública, mas sem explicação adicional. Neste parecer, a análise neste capítulo utiliza a informação contida nessas tabelas enviadas posteriormente ao relatório do orçamento, de forma a utilizar a informação mais completa possível. No entanto, como não há explicação adicional às tabelas remetidas posteriormente, o texto do relatório inicial não está frequentemente ajustado à informação mais atualizada.

Receita da Administração Central

Segundo o Governo, a previsão da receita efetiva para 2017 é de 58.313,3 milhões de euros, traduzindo um acréscimo de 956,5 milhões de euros (1,7%) face à previsão inicial implícita ao Orçamento do Estado para 2016 e um acréscimo de 3,2% face à receita estimada em 2016. A análise da previsão implícita de receita do Orçamento do Estado para 2016 e a estimativa mais recente do Governo aponta para uma revisão em baixa de 866,9 milhões de euros na receita efetiva total.

Segundo o Governo, em 2017, a receita fiscal representa 72,1% da receita efetiva total, cabendo 25% à receita corrente não fiscal e 2,9% à receita de capital. Na receita efetiva não fiscal da Administração Central são preponderantes as “Comparticipações para a CGA e ADSE”, as “Vendas de bens e serviços correntes”, as “Taxas, multas e outras penalidades” e as “Transferências correntes”, representando, em conjunto, 76,4% desse agregado.

Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa

Quadro 1. Conta Consolidada da Administração Central – Contabilidade Pública
(milhões de euros)

Designação	2015 Execução final	2016 Estimativa	2017 Dotação Ajustada	Variação(%)		Contributo variação 2017/2016 (em p.p.)
				2016/ 2015	2017/2016	
Receta corrente	53 950,5	55 073,4	56 599,8	2,1	2,8	2,7
Receta Fiscal	40 123,1	40 940,5	42 049,1	2,0	2,7	2,0
Impostos diretos	18 265,0	17 644,7	18 183,2	-3,4	3,1	1,0
Impostos indiretos	21 858,1	23 295,8	23 865,9	6,6	2,4	1,0
Contribuições Segurança Social, OGA, ADGE	4 600,8	4 641,1	3 975,9	0,9	-14,3	-1,2
Transferências correntes	2 395,6	2 517,5	2 392,8	5,1	-5,0	-0,2
Outras receitas correntes	6 701,7	6 911,1	8 092,0	3,1	17,1	2,1
Diferenças de consolidação	129,3	63,2	89,9			
Receta de capital	1 331,4	1 425,5	1 713,5	7,1	20,2	0,5
Venda de bens de Investimento	194,8	333,5	333,4	71,2	0,0	0,0
Transferências de capital	1 031,5	917,4	1 336,4	-11,1	45,9	0,7
Outras receitas de capital	86,3	112,9	41,7	30,8	-63,1	-0,1
Diferenças de consolidação	18,8	61,6	0,0			
Receta efetiva	55 281,9	56 498,9	58 313,3	2,2	3,2	3,2
Despesa corrente	57 591,7	59 531,6	60 443,4	3,4	1,5	1,4
Despesas com o pessoal	15 218,0	15 713,4	15 923,8	3,3	1,3	0,3
Aquisição de bens e serviços	8 533,0	8 291,8	9 024,2	-2,8	8,8	1,1
Juros e outros encargos	7 768,7	8 039,1	8 041,7	3,5	0,0	0,0
Transferências correntes	24 639,3	25 432,1	25 124,1	3,2	-1,2	-0,5
Subsídios	739,3	676,7	680,0	-8,5	0,5	0,0
Outras despesas correntes	609,1	1 228,5	1 648,9	101,7	34,2	0,7
Diferenças de consolidação	84,3	150,0	0,7			
Despesa de capital	4 026,8	4 376,3	4 612,8	8,7	5,4	0,4
Investimento	2 764,2	3 105,3	3 183,6	12,3	2,5	0,1
Transferências de capital	1 181,6	1 148,7	1 143,0	-2,8	-0,5	0,0
Outras despesas de capital	81,0	124,2	136,3	53,5	9,7	0,0
Diferenças de consolidação	0,0	0,1	150,0			
Despesa efetiva	61 618,5	63 908,9	65 056,3	3,7	1,8	1,8
Saldo global	-6 336,6	-7 411,0	-6 743,0			
em % do PIB	-3,5	-4,0	-3,5			
Saldo primário	1 432,1	628,0	1 298,7			
em % do PIB	0,8	0,3	0,7			
Por memória:						
Despesa primária	53 849,9	55 870,9	57 014,6			
Saldo corrente	-3 641,2	-4 458,2	-3 843,7			
Saldo de capital	-2 695,4	-2 952,8	-2 899,3			

Fonte: Ministério das Finanças

Notas:

(1) O valor de "outras despesas correntes" encontra-se influenciado, em 2016 e 2017, pela inscrição de dotação provisional do Ministério das Finanças (501,7 e 535 milhões de euros, respetivamente) e da reserva orçamental (193,2 milhões de euros em 2016).

(2) Os dados de receita e despesa encontram-se expurgados de fluxos intersectoriais no âmbito da Administração Central relativos a juros, rendimentos de propriedade, subsídios e transferências e dos fluxos de aquisição de bens e vendas de bens e serviços entre as entidades do programa orçamental "Saúde".

Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa

Quadro 1.1.1. Receita da Administração Central

(milhões de euros)

Classificação económica	2015	2016	2017	2016/2015 Variação (%)	2017/2016 Variação (%)
	CGE	Estimativa	Orçamento		
Receita corrente:	53 950,5	55 073,4	56 599,8	2,1	2,8
Receita fiscal:	40 123,1	40 940,5	42 049,1	2,0	2,7
Impostos diretos	18 265,0	17 644,7	18 183,2	-3,4	3,1
Impostos indiretos	21 858,1	23 295,8	23 865,9	6,6	2,4
Receita corrente não fiscal:	13 827,4	14 132,9	14 550,7	2,2	3,0
Comparticipações para a CGA e a ADSE (a)	4 600,8	4 641,1	3 975,9	0,9	-14,3
Taxas, multas e outras penalidades	2 873,0	2 784,1	2 880,8	-3,1	3,5
Rendimentos da propriedade	887,8	948,2	1 059,9	6,8	11,8
Transferências correntes:	2 395,6	2 517,5	2 392,8	5,1	-5,0
Administrações Públicas:	1 659,3	1 739,3	1 585,1	4,8	-8,9
Segurança Social	1 575,3	1 667,8	1 503,5	5,9	-9,9
Administração Regional	26,4	3,0	8,6	-88,6	187,3
Administração Local	57,6	68,5	72,9	18,8	6,5
Outras	736,3	778,2	807,8	5,7	3,8
Venda de bens e serviços correntes	2 037,9	2 142,6	3 144,4	5,1	46,8
Outras receitas correntes	903,3	1 036,2	1 006,9	14,7	-2,8
Diferenças de conciliação	129,0	63,2	89,9	-51,0	42,4
Receita de capital:	1 331,4	1 425,5	1 713,5	7,1	20,2
Venda de bens de investimento	104,8	333,5	333,4	71,2	0,0
Transferências de capital:	1 031,5	917,4	1 338,4	-11,1	45,9
Administrações Públicas:	6,3	8,0	13,7	26,7	70,7
Segurança Social	0,4	0,4	0,4	22,6	-2,2
Administração Regional	3,8	6,3	11,4	64,8	81,4
Administração Local	2,1	1,3	1,8	-40,4	43,8
Outras	1 025,2	909,4	1 324,8	-11,3	45,7
Outras receitas de capital	86,3	112,9	41,7	30,8	-63,1
Diferenças de conciliação	18,8	61,6	0,0	227,1	-100,0
RECEITA EFETIVA NÃO FISCAL	15 158,8	15 558,4	16 264,2	2,6	4,5
RECEITA EFETIVA TOTAL	55 281,9	56 498,9	58 313,3	2,2	3,2

Fonte: Ministério das Finanças.

Nota: As transferências de juros intra e intersectoriais são excluídas do quadro, bem como algumas vendas de bens e serviços entre organismos do Programa Saúde.

(a) Em 2017 as contribuições para a ADSE entregues pelos agentes passarão a ser contabilizadas como prestação de serviços de saúde (Venda de bens e serviços correntes).

A receita fiscal líquida do Estado por imposto é detalhada nas tabelas enviadas posteriormente pelo Governo, mas não é referida no relatório. A análise da tabela aqui reproduzida mostra que é projetado um aumento da receita fiscal de 2,6% entre 2016 e 2017. Está previsto um aumento da receita de impostos indiretos de 2,2% e de impostos diretos de 3,1%.

Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa

Quadro 1.1.2. Evolução da receita fiscal líquida do Estado 2016-2017, por imposto
(milhões de euros)

	2016 Estimativa	OE2017	tvh
Impostos diretos	17 644,6	18 183,2	3,1
- IRS	12 234,3	12 430,7	1,6
- IRC	5 088,3	5 275,1	3,7
- Outros diretos	322,1	477,5	48,3
Impostos indiretos	22 728,8	23 233,6	2,2
- ISP	3 434,3	3 418,9	-0,4
- IVA	14 899,2	15 286,6	2,6
- ISV	655,8	692,3	5,6
- IT	1 593,5	1 503,7	-5,6
- IABA	193,8	280,5	44,8
- IS	1 410,8	1 489,5	5,6
- IUC	296,3	300,7	1,5
- Outros indiretos	245,3	261,3	6,5
Receita fiscal do Estado	40 373,4	41 416,8	2,6

Fonte: Ministério das Finanças

No relatório do Orçamento do Estado para 2017 o Governo refere que, entre 2014 e 2017, a despesa fiscal do Estado apresenta uma diminuição de 308 milhões de euros, representando um decréscimo de 3,7% neste período. Esta evolução resultou essencialmente da diminuição da despesa fiscal em sede de IVA e do IRC e dos aumentos em sede de ISP, ISV e IRS.

O quadro V.1.2. do relatório que se reproduz não identifica se a estimativa de despesa fiscal do Estado para 2016 é a estimativa atualizada ou a previsão do Orçamento do Estado para 2016.

Quadro V.1.2. Evolução da despesa fiscal do Estado

Imposto	Despesa fiscal em valor absoluto (milhões de euros)				VH (%)		
	2014	2015	2016 ^(p)	2017 ^(p)	2015/2014	2016/2015 ^(e)	2017/2016 ^(p)
Impostos diretos	1372,7	1265,6	1304,6	1278,1	-7,8	3,1	-2,0
IRS	493,4	539,3	572,6	572,6	9,3	6,2	0,0
IRC	879,3	726,3	732,0	705,5	-17,4	0,8	-3,6
Impostos indiretos	6978,8	7478,9	6687,1	6765,1	7,2	-10,6	1,2
ISP	201,2	280,6	299,6	309,7	39,5	6,8	3,4
IVA	5508,2	5809,3	5008,4	5078,7	5,5	-13,8	1,4
ISV	170,7	212,3	260,4	256,2	24,4	22,6	-1,6
IT	0,6	0,5	0,5	0,5	-16,7	0,0	0,0
IABA	109,7	123,0	128,2	129,3	12,1	4,2	0,9
IS	981,8	1044,8	979,0	978,4	6,4	-6,3	-0,1
IUC	6,7	8,4	11,0	12,2	25,1	31,2	11,1
Despesa fiscal	8351,5	8744,5	7991,6	8043,2	4,7	-8,6	0,6

Fonte: Ministério das Finanças.

Segundo o Governo, entre 2014 e 2017, prevê-se que a despesa fiscal do Estado em sede de IRS aumente 16%. Este acréscimo, que ascende a cerca de 79,2 milhões de euros no período considerado, deve-se fundamentalmente às deduções à coleta e às taxas preferenciais. A despesa fiscal do Estado em sede de IRC apresenta uma diminuição projetada de 19,8% entre 2014 e 2017. A redução registada de 2014 para 2015 resultou da evolução registada ao nível das isenções, das deduções à coleta e das taxas preferenciais, tendência esta que se prevê manter nos anos seguintes. Os valores estimados para a despesa fiscal do Estado, em sede de IVA, para o quadriénio 2014-2017 apresentam uma diminuição de 429,5 milhões de euros. Entre 2014 e 2017, estima-se que a despesa fiscal do Estado em sede dos Impostos Especiais sobre o Consumo (ISP, IT, IABA) e Imposto Sobre Veículos (ISV) registre um acréscimo de 213,6 milhões de euros. Entre 2014 a 2017, a despesa fiscal do Estado em sede de IS apresenta uma ligeira quebra de 0,3%, a despesa fiscal do Estado em sede de IUC apresenta uma ligeira quebra de 0,3%.

A previsão da receita não fiscal da Administração Central para o ano de 2017 é de 16.264,2 milhões de euros, traduzindo um acréscimo de cobrança de 2,7% (+428,8 milhões de euros) face à previsão inicial do Orçamento do Estado para 2016.



Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa

Relativamente à previsão atualizada de receita em 2016, a variação é de 4,5%, devido à revisão em baixa da estimativa de receita não fiscal em 2016 face ao Orçamento do Estado para 2016.

Estima-se que a receita efetiva não fiscal em 2017 represente 27,6% da receita efetiva total, com preponderância para a receita de natureza corrente com um peso de 90,2%. As principais variações que contribuem para aquele aumento são as previstas para as outras transferências de capital, as taxas multas e outras penalidades e os rendimentos da propriedade.

Despesa efetiva consolidada da Administração Central

O Governo prevê que a despesa efetiva da Administração Central suba 1,8% face à mais recente estimativa para 2016. No relatório do Orçamento do Estado, a análise é realizada entre a previsão de 2017 e a previsão para 2016 o que a torna irrelevante à luz dos quadros atualizados que foram remetidos posteriormente, pelo que não é reproduzida neste parecer.

Quadro 1.2.1. Evolução da despesa Efetiva Consolidada da Administração Central

(milhões de euros)

	2016 Estimativa	2017 Dotação Ajustada	Variação (em %)	Contributo variação (em p.p.)
Despesas com o pessoal	15 713,4	15 923,8	1,3	0,3
Aquisição de bens e serviços	8 291,8	9 024,2	8,8	1,1
Juros e outros encargos	8 039,1	8 041,7	0,0	0,0
Transferências	26 580,7	26 267,1	-1,2	-0,5
Subsídios	676,7	680,0	0,5	0,0
Investimento	3 105,3	3 183,6	2,5	0,1
Outras despesas	1 352,7	1 785,2	32,0	0,7
Diferenças de consolidação	150,1	150,7	0,4	0,0
Despesa efetiva	63 909,9	65 056,3	1,8	1,8
<i>em % do PIB</i>	34,5	34,1		
Despesa primária	55 870,9	57 014,6	2,0	1,8
<i>em % do PIB</i>	30,2	29,9		
<i>Por memória</i>				
Despesa corrente	59 531,6	60 443,4	1,5	

Fonte: Ministério das Finanças

A despesa com pessoal mostra, nas tabelas atualizadas uma subida de 1,3% entre 2016 e 2017, enquanto na comparação com o Orçamento de 2016 mostra uma variação de 2,3%, devido a uma revisão em alta das despesas com pessoal face ao inicialmente projetado em 2016 em 143,1 milhões. A aquisição de bens e serviços está prevista aumentar 8,8%, dando também o maior contributo para o aumento da despesa. Está projetada uma estabilização da despesa com juros em 2017 face à mais recente estimativa para 2016, enquanto se projeta uma diminuição das transferências em 1,2%. Os subsídios crescem 0,5%, nesta previsão, e o investimento público 2,5%. As outras despesas sobem 32%.

Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa

Quadro 1.2.2. Despesas com pessoal da Administração Central

(milhões de euros)

Programa Orçamental	2016 Estimativa	2017 Dotação Ajustada	Variação (em %)	Contributo variação (em p.p.)
Órgãos de Soberania	107,3	263,9	145,8	1,0
Governação	75,7	84,8	12,0	0,1
Representação Externa	179,8	193,6	7,7	0,1
Finanças	571,0	613,5	7,4	0,3
Defesa	1 248,4	1 277,2	2,3	0,2
Segurança Interna	1 593,3	1 551,5	-2,6	-0,3
Justiça	1 044,2	914,0	-12,5	-0,8
Cultura	140,9	166,2	18,0	0,2
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	1 274,6	1 380,1	8,3	0,7
Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar	4 555,6	4 274,3	-6,2	-1,8
Trabalho, Solidariedade e Segurança Social	319,9	354,3	10,7	0,2
Saúde	3 841,8	3 992,2	3,9	1,0
Planeamento e Infraestruturas	326,6	375,7	15,1	0,3
Economia	106,5	127,2	19,4	0,1
Ambiente	135,5	145,5	7,4	0,1
Agricultura, Florestas, Desenvolvimento Rural e Mar	168,2	181,7	8,0	0,1
Mar	24,2	28,2	16,4	0,0
Total	15 713,4	15 923,8	1,3	

Fonte: Ministério das Finanças

Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa

Quadro 1.2.3. Despesas com juros e outros encargos da Administração Central
(milhões de euros)

	2016 Estimativa	2017 Dotação Ajustada	Variação (em %)	Contributo variação (em p.p.)
Juros e Outros Encargos da Administração Central	8 039,1	8 041,7	0,0	
<i>dos quais:</i>				
Juros e outros encargos da Dívida Pública	7 345,0	7 435,1	1,2	1,1
Juros e encargos financeiros suportados pelas EPR	680,9	593,3	-12,9	-1,1
<i>das quais:</i>				
TAP - Transportes Aéreos Portugueses, SGPS, S.A.	43,2	0,0	-100,0	-0,5
Metropolitano de Lisboa, E.P.E	113,3	84,1	-25,8	-0,4
Parvalorem, S.A.	81,3	63,7	-21,6	-0,2
Outros	13,1	13,2	0,2	0,0

Fonte: Ministério das Finanças

Quadro 1.2.4. Despesas com transferências correntes e de capital da Administração Central
(milhões de euros)

	2016 Estimativa	2017 Dotação ajustada	Variação (em %)	Contributo variação (em p.p.)
Contribuição financeira para a União Europeia	1 948,0	1 774,6	-8,9	-0,7
Fundo de Contragarantia Mútuo	102,5	0,0	-100,0	-0,4
Lei de Bases da Segurança Social	7 400,6	7 303,7	-1,3	-0,4
Apoios Instituto de Emprego e Formação Profissional	80,2	63,6	-20,7	-0,1
Fundo de Resolução	149,1	135,0	-9,5	-0,1
Apoios da Fundação para a Ciência e Tecnologia	288,5	284,4	-1,4	0,0
Lei de Finanças Regionais	496,3	492,4	-0,8	0,0
Pensões e Outros Abonos - CGA	9 758,7	9 756,3	0,0	0,0
IAPMEI - Agência para a Competitividade e Inovação, I.P.	58,8	60,4	2,8	0,0
Secretaria Geral do Ministério da Defesa	15,3	17,7	15,2	0,0
Secretaria Geral do Ministério da Administração Interna	7,0	22,3	219,1	0,1
Transferências dos Estabelecimentos de Educação para a Administração Local	186,3	201,8	8,3	0,1
Apoios do Instituto de Financiamento Agricultura e Pescas	460,5	479,9	4,2	0,1
Lei de Finanças Locais	2 499,8	2 573,7	3,0	0,3
Outros	3 129,2	3 101,4	-0,9	-0,1
Total	26 580,7	26 267,1	-1,2	

Fonte: Ministério das Finanças

1.7.1.2. Administração Regional e Local

Em 2016, a Administração Regional e Local (ARL) deverá apresentar um saldo orçamental de 761 milhões de euros na ótica da contabilidade pública, o que representa uma melhoria face a 2015 de cerca de 214 milhões de euros.

Para 2017 prevê-se um saldo excedentário da ARL de 891 milhões de euros, resultante de um défice de 129,7 milhões de euros na Administração Regional e um excedente de 1020,4 milhões de euros na Administração Local.

De notar que, quer no caso da Administração Local, quer da Administração Regional, os elementos relativos à execução estimada para 2016 remetidos pelo Governo no dia 28 de outubro mantêm o valor dos saldos globais inscritos na coluna referente ao OE 2016 dos quadros V.1.8 e V.1.10 do Relatório, não obstante quase todos os agregados da receita e da despesa terem sofrido alterações.

Administração Local

Na Administração Local espera-se para 2017 um excedente orçamental de 1.020,4 milhões de euros, o que representa um acréscimo de 102,4 milhões de euros face ao saldo estimado para 2016, prosseguindo, assim, a trajetória ascendente dos últimos anos.

Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa

Quadro 2.1. Receitas e Despesas da Administração Local

	Milhões de Euros			Variação (M€)	
	2015	2016 E	2017 OE	2016 E	2017 OE
Receita Efetiva	7 629,7	7 724,1	7 987,8	94,4	263,6
Receita Fiscal	2 768,2	2 919,5	2 871,7	151,3	-47,8
<i>da qual:</i>					
IM	1 555,7	1 533,0	1 547,5	-22,7	14,5
IMT	583,0	670,0	649,3	87,0	-20,7
Transferências	3 376,8	3 338,9	3 658,5	-38,0	319,6
<i>das quais:</i>					
Lei Finanças Locais	2 473,5	2 499,8	2 573,7	26,3	73,9
União Europeia	367,9	207,5	412,5	-160,4	205,0
Outra Receita	1 484,7	1 465,8	1 457,6	-18,9	-8,2
Despesa Efetiva	6 888,4	6 806,2	6 967,4	-82,2	161,2
Despesas com Pessoal	2 481,4	2 503,7	2 539,8	22,3	36,1
Aquisição bens e serviços	2 303,3	2 321,9	2 190,9	18,6	-131,0
Investimento	1 342,4	1 163,6	1 497,9	-178,8	334,3
Outras	761,3	817,0	738,7	55,7	-78,3
Saldo global	741,3	918,0	1 020,4	176,7	102,4

Fonte: Ministério das Finanças

Nota: Os valores das AL incluem municípios e freguesias.

O Governo prevê que a receita efetiva cresça cerca de 264 milhões de euros devido ao aumento, quer das transferências no âmbito da Lei das Finanças Locais (+74 milhões de euros), quer das transferências da União Europeia (+205 milhões de euros), que compensam largamente a quebra na receita fiscal (-48 milhões de euros).

O crescimento das transferências da UE encontra-se influenciado pela quebra acentuada na estimativa de execução de 2016 (-160,4 milhões de euros) face ao verificado no ano 2015.

No que se refere à despesa, destaca-se um aumento significativo no investimento previsto para 2017 quando comparado com a estimativa de execução de 2016 (+334,3 milhões de euros). De referir que a estimativa de execução do investimento em 2016 representa uma quebra de 179 milhões de euros face ao executado em 2015 e de 198 milhões de euros face ao orçamentado para 2016.

Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa

Para um acréscimo da despesa efetiva na ordem dos 161 milhões de euros em 2017 contribui ainda, com sinal contrário, a diminuição em 131 milhões de euros prevista na rubrica aquisição de bens e serviços.

Administração Regional

O saldo da Administração Regional deverá manter a tendência de melhoria gradual registada nos últimos anos, prevendo-se um défice de 156 milhões em 2016 e de 130 milhões em 2017.

Quadro 2.3. Receitas e Despesas da Administração Regional
(milhões de euros)

	Milhões de Euros			Variação em M€		Taxas de variação (%)	
	2015	2016 E	2017 OE	2016 E	2017 OE	2016 E	2017 OE
Receita Efetiva	2 456,0	2 711,6	2 721,0	255,6	9,4	10,4	0,3
Receita Fiscal e de Contribuições	1 526,4	1 544,0	1 533,0	17,6	-11,0	1,2	-0,7
Transferências	714,3	1 010,8	946,9	296,5	-64,0	41,5	-6,3
<i>das quais:</i>							
Administrações Públicas	490,7	533,3	520,3	42,6	-13,1	8,7	-2,4
União Europeia	161,2	416,9	366,5	255,8	-50,4	158,7	-12,1
Outra Receita	215,2	156,7	241,0	-58,5	84,3	-27,2	53,8
Despesa Efetiva	2 649,2	2 867,6	2 850,7	218,4	-16,9	8,2	-0,6
Despesa Corrente	2 213,8	2 317,1	2 294,7	103,2	-22,4	4,7	-1,0
<i>da qual:</i>							
Despesa com pessoal	993,1	1 030,0	1 059,0	36,9	28,9	3,7	2,8
Aquisição de bens e serviços	736,5	677,9	678,2	-58,6	0,3	-8,0	0,0
Juros e outros encargos	208,6	227,1	226,5	18,5	-0,6	8,9	-0,2
Despesa de Capital	435,4	550,5	556,0	115,1	5,5	26,4	1,0
<i>da qual:</i>							
Aquisição de bens de capital	224,8	242,8	269,7	18,0	26,9	8,0	11,1
Saldo global	-193,3	-156,0	-129,7	37,3	26,3		

Fonte: Ministério das Finanças

De acordo com a informação enviada pelo Governo em 28 de outubro, em 2017 a receita efetiva da Administração Regional deverá ter uma variação quase nula (+0,3%) face à estimativa de execução de 2016, com o aumento da outra receita a compensar as quebras na receita fiscal e nas transferências.

Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa

No que se refere às transferências, a quebra de 12,1% prevista para as transferências da UE encontra-se influenciada pelo aumento de 159% estimado para 2016; também a quebra em 2,4% nas transferências das Administrações Públicas compara com o aumento de 8,7% estimado para 2016.

A despesa efetiva deverá diminuir 0,6% em 2017, registando-se um acréscimo na aquisição de bens de capital na ordem dos 11,1% face à estimativa de execução de 2016 (decrécimo de 14% face ao OE 2016).

As transferências ao abrigo da Lei das Finanças das Regiões Autónomas totalizam 492,4 milhões de euros em 2017, registando-se um aumento de 13,5 milhões de euros em resultado de um decréscimo da transferência para a Região Autónoma dos Açores (-1,4 milhões de euros) e de um aumento da transferência para a Região Autónoma da Madeira (+14,9 milhões de euros).

Quadro 2.4. Transferências do Orçamento do Estado para a Administração Regional
(milhões de euros)

	2015	2016 E	2017 OE	Variação em M€	
				2016 E	2017 OE
Lei das Finanças Regionais	466,5	478,8	492,4	12,3	13,5
RAA	251,0	251,9	250,5	0,9	-1,4
RAM	215,6	227,0	241,9	11,4	14,9
Outras	0,4	7,7	7,4	7,3	-0,3
RAA	0,1	4,0	3,8	3,9	-0,3
RAM	0,3	3,7	3,6	3,4	-0,1
Total	466,9	486,5	499,7	19,6	13,2
RAA	251,1	255,9	254,2	4,9	-1,7
RAM	215,9	230,6	245,5	14,7	14,9

Fonte: Ministério das Finanças

I.8. Segurança Social

De acordo com o Governo, o orçamento da Segurança Social reflete a expectativa de crescimento da economia em 2017, com implicações ao nível do aumento da receita proveniente das contribuições sociais e da redução da despesa com prestações de desemprego.

A previsão de saldo global para 2017 ascende a 1091,5 milhões de euros, que compara com 1149,0 em 2016 (estimativa).

A previsão de receita efetiva total é de 26.845,8 milhões de euros (aumento de 2,3% face ao orçamento de 2016 e de 2,8% face à estimativa de execução) e a de despesa 25.754,3 milhões de euros (+2,5% que o orçamentado para 2016 e +3,2% que a estimativa de execução).

As pensões e os complementos de reforma atingirão em 2017 o valor esperado de 16.155,4 milhões de euros, representando 62,7% da despesa total efetiva da Segurança Social e apresentando uma variação de 2,6% relativamente ao orçamentado para 2016.

Ao nível da despesa, o Governo prevê a diminuição da despesa com o subsídio de desemprego e apoio ao emprego, com o subsídio por doença e com as ações de formação profissional.

Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa

Quadro 2.6. Principais receitas e despesas da Segurança Social

(milhões de euros)

	Estimativa 2016	OSS 2017	Varição absoluta OSS 2017 / Previsão de Execução 2016
1. RECEITAS CORRENTES	26 087,5	26 833,5	746,0
Contribuições e quotizações	14 694,5	15 383,3	688,9
Adicional ao IVA/Transferência do OE relativo a Iva Social	773,6	796,8	23,2
Transferência do OE (ASECE)	4,5	,0	-4,5
Transferências do OE	7 270,3	7 166,5	-103,8
Transferências do OE para cumprimento da LBSS	6 620,7	6 736,9	116,2
Trf extraordinária do OE p/financiamento do défice do SSS	649,6	429,6	-220,0
Transferências do OE - AFP/CPN	125,0	126,1	1,1
Transferências do OE - Reg Subs Bancário	478,7	475,6	-3,2
Transferências do OE - POAPMC e outros PO do PT 2020	,8	11,1	10,3
Transferências Adm. Central - outras entidades	305,5	336,5	30,9
Transferências do Fundo Social Europeu + FEAC	1 480,0	1 533,5	53,5
Outras receitas correntes	954,7	1 004,1	49,4
2. RECEITAS DE CAPITAL	18,2	12,3	-5,8
Transferências do Orçamento de Estado	2,0	1,9	-,1
Outras receitas capital	16,2	10,5	-5,7
3. TOTAL DA RECEITA (1+2)	26 105,7	26 845,8	740,1
4. DESPESAS CORRENTES	24 914,6	25 712,6	797,9
Pensões	15 649,9	16 155,4	505,5
Sobrevivência	2 226,4	2 278,5	52,1
Invalidez	1 292,8	1 295,6	2,8
Velhice	12 092,8	12 543,1	450,4
Beneficiários dos Antigos Combatentes	37,9	38,2	,3
Pensão velhice do regime substitutivo Bancário + BPN	479,1	476,2	-2,8
Subsídio desemprego e apoio ao emprego	1 571,6	1 466,9	-104,7
Subsídio por doença	468,9	440,5	-28,4
Abono Família	653,7	695,2	41,6
Rendimento Social de Inserção	344,4	379,0	34,6
Outras prestações	787,2	900,0	112,8
Complemento Solidário para Idosos	202,7	230,6	27,9
Ação social	1 736,1	1 832,5	96,4
Administração	313,8	314,8	,9
Outras despesas correntes	1 184,3	1 456,5	272,2
das quais:			
Transferências e subsídios correntes	1 183,4	1 455,7	272,3
Ações de Formação Profissional	1 523,1	1 365,0	-158,1
das quais:			
Com suporte no Fundo Social Europeu	1 398,1	1 236,6	-161,4
5. DESPESAS DE CAPITAL	42,0	41,7	-,3
PIDDAC	2,0	1,9	-,1
Outras	40,0	39,8	-,2
6. TOTAL DA DESPESA (4+5)	24 956,6	25 754,3	797,6
7. Ativos Financeiros líquidos de reembolsos	499,1	444,3	-54,8
8. SALDO GLOBAL (3-6)	1 149,0	1 091,5	-57,5

I.8.1. Receita da Segurança Social

As contribuições dos trabalhadores deverão atingir um valor na ordem dos 15.383,4 milhões de euros em 2017, o que representa um acréscimo de 689 milhões de euros (4,7%) face à estimativa de execução em 2016 e de 541 milhões de euros (3,6%) face ao orçamentado.

Esta variação tem subjacente, segundo Governo, a melhoria do crescimento real do PIB (1,5%), a diminuição da taxa de desemprego (10,3%) e o aumento de emprego (1,0%), para além de medidas de melhoria na declaração e cobrança de contribuições e de cobrança da dívida.

O Governo destaca que, com o fim da Contribuição Extraordinária de Solidariedade (CES), em 2017 já não será aplicada qualquer taxa de contribuição extraordinária ao universo de pensionistas.

As transferências correntes do Orçamento de Estado representam 8.100,5 milhões de euros, dos quais 6.736,9 milhões de euros para cumprimento da Lei de Bases da Segurança Social, 429,6 milhões de euros ao abrigo da transferência extraordinária para financiamento do défice do Sistema de Segurança Social e 796,8 milhões de euros no âmbito da transferência do OE relativa ao IVA social.

De acordo com o Governo, a redução em 34%, face a 2016, do valor previsto para a transferência extraordinária do OE para financiamento do défice do SSS resulta da melhoria esperada do contexto económico e de medidas de eficácia na declaração e cobrança de contribuições.

I.8.2. Despesa da Segurança Social

As pensões e complementos de reforma, incluindo as relativas ao Regime Substitutivo dos Bancários, ascenderão a 16.631,6 milhões de euros, tendo subjacentes os seguintes pressupostos:

- Atualização do Indexante dos Apoios Sociais (IAS) nos termos legais;

- Atualização das pensões nos termos previstos na redação atual da Lei n.º 53-B/2006, de 29 de dezembro, e no regime de proteção social convergente (artigo 6.º da Lei n.º 52/2007, de 31 de agosto), passando o primeiro escalão a abranger pensões até duas vezes o valor do IAS, ao contrário das 1,5 vezes previstas.
- Atualização extraordinária, a ocorrer em agosto de 2017, das pensões de valor inferior a 1,5 IAS que não tenham sido atualizadas entre 2011 e 2015, perfazendo 10 euros de aumento total face ao valor das pensões em dezembro de 2016.
- Nova prestação de deficiência e manutenção das alterações introduzidas em 2016 no abono de família, rendimento social de inserção, complemento solidário para idosos e prestações de parentalidade.

No que respeita ao apoio ao emprego e prestações de desemprego, o orçamento para 2017 prevê uma despesa de 1467 milhões de euros (-10,4% que o orçamento para 2016 e -6,7% que a estimativa de execução), tendo subjacente a previsão de redução da taxa de desemprego.

I.9. Ativos e Passivos do Estado

I.9.1. Dívida Direta do Estado

No final de 2016 a dívida direta do Estado deverá atingir, segundo o Governo, o valor de 238,7 mil milhões de euros, o que representa um aumento de 12,3 mil milhões de euros relativamente ao final de 2015.

Refere o relatório que este acréscimo resulta, em grande medida, do aumento do saldo vivo de OT em 7,2 mil milhões de euros, de 103,9 para 111,1 mil milhões de euros, com um peso de 46,6% no total da dívida (45,9% em 2015). Refere, ainda, emissão de dívida em euros num valor total superior a 3 mil milhões de euros, correspondentes a um novo MTN a 10 anos e duas novas OTRV a 5 anos, bem como o aumento, em 3,5 mil milhões de euros, do saldo da dívida de retalho.

Por outro lado, diminuiu o peso dos empréstimos associados ao PAEF, em virtude da amortização antecipada de parte do empréstimo do FMI.

Quadro III.4.V.3.1. Estrutura da Dívida Direta do Estado

(ótica da contabilidade pública; milhões de euros)

Instrumentos	2015		2016 P		2017 P	
	Montante	%	Montante	%	Montante	%
OT - taxa fixa	103.865	45,9	111.105	46,6	119.815	48,3
Certificados do Tesouro	7.926	3,5	11.226	4,7	14.226	5,7
Certificados de Aforro	12.793	5,7	12.993	5,4	10.993	4,4
Dívida de curto prazo em euros	22.627	10,0	22.895	9,6	23.416	9,4
Da qual: Bilhetes do Tesouro	15.023	6,6	15.441	6,5	16.067	6,5
Outra dívida em euros	2.314	1,0	5.724	2,4	6.194	2,5
Dívida em moedas não euro	4.382	1,9	4.231	1,8	4.231	1,7
Programa de Assistência Económica e Financeira	72.455	32,0	70.483	29,5	68.983	27,8
FEFF - Facilidade Europeia de Estabilização Financeira	27.328	12,1	27.328	11,5	27.328	11,0
MEEF - Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira	24.300	10,7	24.300	10,2	24.300	9,8
FMI - Fundo Monetário Internacional	20.827	9,2	18.855	7,9	17.354	7,0
TOTAL	226.363	100,0	238.659	100,0	247.858	100,0
Efeito cambial da cobertura de derivados (líquido)	-2.424		-1.931		-1.826	
Dívida total após cobertura de derivados	223.939		236.728		246.033	

P: Previsão.
Fonte: Ministério das Finanças.

O Governo prevê que, em 2017, a dívida direta do Estado aumente 9,2 mil milhões de euros (3,9%), para 247,9 mil milhões de euros.

Acrescenta que, tal como no corrente ano, em 2017 será de esperar um aumento do peso das OT na estrutura da dívida e uma diminuição do peso dos empréstimos associados ao PAEF.

I.9.2 Necessidade e Fontes de Financiamento do Estado

Segundo o Governo, as necessidades de financiamento de Estado devem ascender, em 2016, a 13,1 mil milhões de euros (+ 1,3 mil milhões de euros que em 2015), em resultado do aumento do défice orçamental em contabilidade pública em cerca de 700 milhões de euros e da variação da aquisição líquida de ativos financeiros em cerca de 600 milhões de euros.

Refere o Governo que o volume de aquisição líquida de ativos financeiros (6,8 mil milhões de euros) inclui a operação de capitalização da Caixa Geral de Depósitos,

Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa

(2,7 mil milhões de euros), a cobertura de necessidades de financiamento de empresas públicas (2,9 mil milhões de euros) e a linha de crédito do Fundo de Resolução Europeu (900 milhões de euros).

As amortizações de dívida fundada devem ascender a 35,2 mil milhões de euros, menos 8,3 mil milhões de euros que em 2015. O Governo refere que tal fica a dever-se a um menor volume de amortizações de OT e do empréstimo do FMI.

As necessidades brutas de financiamento deverão ascender a 48,3 mil milhões de euros no final de 2016, menos 7 mil milhões que no ano transato.

Quadro III.4.V.3.2. Necessidades e Fontes de Financiamento do Estado em 2015-2017
(milhões de euros)

	2015	2016 P	2017 P
1. NECESSIDADES LÍQUIDAS DE FINANCIAMENTO	11.845	13.140	9.609
Défice Orçamental	5.606	6.304	6.606
Aquisição líquida de activos financeiros (excepto privatizações)	6.239	6.836	3.003
Receita de privatizações (-)	0	0	0
2. AMORTIZAÇÕES E ANULAÇÕES (Dívida Fundada)	43.452	35.157	33.628
Certificados de Aforro + Certificados do Tesouro	746	700	2.400
Dívida de curto prazo em euros	20.677	22.627	22.895
Dívida de médio e longo prazo em euros	13.241	9.991	7.176
Dívida em moedas não euro	9.423	2.123	1.501
Fluxos de capital de swaps (líq.)	-634	-284	-344
3. NECESSIDADES BRUTAS DE FINANCIAMENTO (1. + 2.)	55.298	48.296	43.237
4. FONTES DE FINANCIAMENTO	59.382	52.090	46.965
Saldo de financiamento de Orçamentos anteriores	7.025	4.090	3.794
Emissões de dívida relativas ao Orçamento do ano	52.357	48.001	43.171
Emissões de dívida no Período Complementar	0	0	0
5. SALDO DE FINANCIAMENTO PARA EXERCÍCIOS SEGUINTE (4. - 3.)	4.090	3.794	3.728
p.m. Discrepância estatística	5	0	0
6. p.m. EMISSÕES DE DÍVIDA NO ANO CIVIL (Dívida Fundada)	52.357	48.001	43.171
Relativas ao Orçamento do ano anterior (Período Complementar)	0	0	0
Relativas ao Orçamento do ano	52.357	48.001	43.171

P: Previsão.

Fonte: Ministério das Finanças.

Em 2017, as necessidades de financiamento ascenderão, de acordo com o Governo, a 9,6 mil milhões de euros (menos 3,5 mil milhões de euros que no corrente ano), devido à redução, em 3,8 mil milhões de euros, da aquisição líquida de ativos financeiros.

A amortização de dívida fundada deverá ascender a 33,6 mil milhões de euros, menos 1,5 mil milhões de euros que em 2016.

Assim, as necessidades brutas de financiamento deverão diminuir cerca de 5 mil milhões de euros, para 43,2 mil milhões de euros, prevendo o Governo que sejam totalmente cobertas por emissões de dívida fundada.

PARTE II - OPINIÃO DA DEPUTADA AUTORA DO PARECER

A signatária do presente parecer exime-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião sobre a iniciativa em apreço, a qual é de resto, de “elaboração facultativa” nos termos do n.º 3 do artigo 137.º do Regimento, reservando o seu Grupo Parlamentar a sua posição para debate em Plenário

PARTE III - CONCLUSÕES

1 - Nos termos da alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição da República Portuguesa, o Governo apresentou à Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 37/XIII/2.^a que aprova o Orçamento do Estado para o ano de 2017.

2 - Em 14 de Outubro de 2016 o Governo apresentou à Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 36/XIII/2.^a que aprova as Grandes Opções do Plano para 2017, dando cumprimento ao requisito constitucional previsto no artigo 105.º da Constituição da República Portuguesa.

3 - Face aos pedidos de elementos adicionais solicitados pelos Grupos Parlamentares do PSD e do CDS-PP, nomeadamente, através do requerimento n.º 35/XIII/2.º, os mesmos foram enviados no dia 28 de outubro.

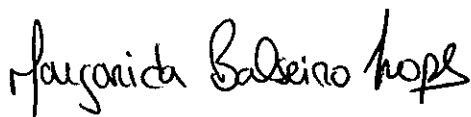
Assim, face ao exposto e nos termos regimentais, a Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa é de parecer que a Proposta de Lei n.º 37/XIII/2.^a - Orçamento do Estado para 2017 reúne as condições legais e necessárias para subir a plenário da Assembleia da República, para apreciação na generalidade.

PARTE IV – ANEXOS

Anexa-se a nota técnica elaborada pelos serviços ao abrigo do disposto no artigo 131.º do Regimento da Assembleia da República, os pareceres das Comissões Permanentes da Assembleia da República recebidos pela Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa, a nota técnica da UTAO - Unidade Técnica de Apoio Orçamental, o Parecer da ANMP - Associação Nacional de Municípios.

Palácio de S. Bento, 31 de outubro de 2016

A Deputada Autora do Parecer



Margarida Balseiro Lopes

A Presidente da Comissão



Teresa Leal Coelho