



Conselho das Finanças Públicas
Portuguese Public Finance Council

Análise da proposta de Orçamento do Estado para 2019

Relatório do Conselho das Finanças Públicas

n.º 13/2018

novembro de 2018

O Conselho das Finanças Públicas é um órgão independente, criado pelo artigo 3.º da Lei n.º22/2011, de 20 de maio, que procedeu à 5.ª alteração da Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, republicada pela Lei n.º 37/2013, de 14 de junho). A versão final dos Estatutos do CFP foi aprovada pela Lei n.º 54/2011, de 19 de outubro.

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

Este Relatório foi elaborado com base na informação disponível até ao dia 8 de novembro de 2018.

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	4
SUMÁRIO EXECUTIVO	7
1 INTRODUÇÃO	12
2 COERÊNCIA DAS PREVISÕES ORÇAMENTAIS FACE AO CENÁRIO MACROECONÓMICO E MEDIDAS DE POLÍTICA ORÇAMENTAL	14
2.1 DA ESTIMATIVA DE 2018 À PREVISÃO ORÇAMENTAL PARA 2019	14
2.2 ANÁLISE DA PREVISÃO DE RECEITA PÚBLICA NA POE/2019	19
2.3 ANÁLISE DA PREVISÃO DE DESPESA PÚBLICA NA POE/2019	25
3 AVALIAÇÃO DO AJUSTAMENTO ORÇAMENTAL, DA POSTURA DA POLÍTICA ORÇAMENTAL E DO CUMPRIMENTO DAS REGRAS	36
3.1 SALDOS ORÇAMENTAIS.....	36
3.2 AJUSTAMENTO ORÇAMENTAL E POSTURA DA POLÍTICA ORÇAMENTAL.....	39
3.3 CUMPRIMENTO DAS REGRAS ORÇAMENTAIS	41
3.4 QUADRO PLURIANUAL DE PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTAL (QPPO).....	48
4 ENDIVIDAMENTO, NECESSIDADES BRUTAS DE FINANCIAMENTO E EVOLUÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA	53
4.1 ENDIVIDAMENTO E NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO DO ESTADO	53
4.2 DINÂMICA DA DÍVIDA	57
5 CONTA DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS POR SUBSECTOR	62
5.1 VISÃO COMPARADA	62
5.2 ANÁLISE DO SUBSECTOR DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL E LOCAL.....	64
5.3 ANÁLISE DO SUBSECTOR DOS FUNDOS DE SEGURANÇA SOCIAL.....	66
ANEXO	71
LISTA DE ABREVIATURAS	78
PRINCIPAIS FONTES DE INFORMAÇÃO ESTATÍSTICA	80

Índice de Gráficos

Gráfico 1 – Contributo da receita e da despesa para a variação do saldo em 2019 (em M€)	15
Gráfico 2 – Do défice estimado para 2018 ao défice previsto para 2019 (em M€)	18
Gráfico 3 – Evolução dos principais impostos e agregados macroeconómicos em 2019	21
Gráfico 4 – Evolução da carga fiscal (em % do PIB)	23
Gráfico 5 – Evolução da receita não fiscal e não contributiva em 2019 (tvh, %)	24
Gráfico 6 – Despesa Fiscal do Estado, 2016-2019 (M€)	24
Gráfico 7 – Despesa Fiscal do Estado, por imposto (M€)	25
Gráfico 8 – Variação da despesa das administrações públicas (M€)	26
Gráfico 9 – Evolução da despesa com prestações sociais (M€)	29
Gráfico 10 – Evolução das despesas com pessoal (M€)	30
Gráfico 11 – Evolução do consumo intermédio	33
Gráfico 12 – Evolução das despesas de capital (M€)	34
Gráfico 13 – Evolução da despesa com juros	35
Gráfico 14 – Revisão da estimativa da receita e da despesa para 2018 face ao OE/2018	37
Gráfico 15 – Esforço Orçamental (em p.p. do PIB)	40
Gráfico 16 – Política orçamental e posição cíclica [2014-2019]	40
Gráfico 17 – Evolução do saldo estrutural (% e p.p. do PIB)	43
Gráfico 18 – Regra de redução da dívida pública (em % do PIB)	43
Gráfico 19 – Recentes tetos plurianuais de despesa definidos no QPPO (M€)	49
Gráfico 20 – Limites da despesa sujeita ao QPPO (em M€)	50
Gráfico 21 – Composição do financiamento em 2019 (mil M€, valor de encaixe)	55
Gráfico 22 – Previsões da despesa com ativos financeiros (M€)	56
Gráfico 23 – Evolução do saldo do empréstimo do FMI (mil M€)	57
Gráfico 24 – Evolução da dívida pública (% do PIB e p.p.)	58
Gráfico 25 – Custo da dívida direta do Estado (%)	59
Gráfico 26 – Comportabilidade da dívida	60
Gráfico 27 – Contributo dos subsectores para o saldo acumulado (% do PIB)	62
Gráfico 28 – Contributo dos subsectores para a redução do défice (p.p. do PIB)	63

Índice de Quadros

Quadro 1 – Da estimativa de 2018 à previsão orçamental para 2019 – medidas de política com impacto orçamental em 2019 (M€)	16
Quadro 2 – Receita das administrações públicas e impacto orçamental das medidas	19
Quadro 3 – Receita fiscal das administrações públicas e impacto orçamental das medidas, em Contabilidade Nacional	20
Quadro 4 – Despesa das administrações públicas e impacto previsto das medidas	25
Quadro 5 – Impacto de medidas discricionárias na despesa com prestações sociais em 2019 (M€)	28
Quadro 6 – Previsões do MF para as despesas com pessoal (M€)	30
Quadro 7 – Previsões do MF para o impacto bruto do descongelamento de carreiras (M€)	31
Quadro 8 – Principais instrumentos de controlo orçamental em 2019	32
Quadro 9 – Indicadores orçamentais	37
Quadro 10 – Impacto das medidas temporárias no saldo orçamental	38
Quadro 11 – Cálculo da despesa agregada corrigida (despesa primária líquida em mil M€)	47
Quadro 12 – Cálculo da taxa de referência do <i>benchmark</i> da despesa	48
Quadro 13 – Aferição do <i>benchmark</i> da despesa	48
Quadro 14 – Do saldo em contas nacionais ao limite de despesa no QPPO para 2019 (em M€)	51
Quadro 15 – Previsões para a composição do financiamento em 2018 (M€, valor de encaixe)	53
Quadro 16 – Previsões para as necessidades de financiamento em 2018 (M€)	54
Quadro 17 – Necessidades de financiamento do Estado em 2017-2019 (M€)	55
Quadro 18 – Previsões de instituições internacionais para a dívida pública (% PIB)	58
Quadro 19 – Contributos para a variação dos juros	59

Quadro 20 – Indicadores de sustentabilidade de médio e longo prazo para Portugal (p.p. do PIB)	61
Quadro 21 – Saldo por subsector 2016-2019 (em M€)	63
Quadro 22 – Conta do Subsector dos Fundos da Segurança Social	67
Quadro 23 – Diferenças da Estimativa do MF para 2018 face ao OE/2018 e ao PE/2018	72
Quadro 24 – Da estimativa de 2018 à previsão orçamental para 2019 – detalhe das medidas de política com impacto orçamental em 2018 (M€)	73
Quadro 25 – Da estimativa de 2018 à previsão orçamental para 2019 com base na classificação de <i>one-off</i> do MF – medidas de política com impacto orçamental em 2019 (M€)	74
Quadro 26 – Da estimativa de 2018 à previsão orçamental para 2019 com base na classificação de <i>one-off</i> do MF – detalhe das medidas de política com impacto orçamental em 2019 (M€)	75
Quadro 27 – Conta das Administrações Públicas (M€)	76
Quadro 28 – Conta das Administrações Públicas ajustada (M€)	76
Quadro 29 – Conta das Administrações Públicas (em % do PIB)	77
Quadro 30 – Conta das Administrações Públicas ajustada (em % do PIB)	77

Índice de Caixas

Caixa 1 – Despesa Fiscal do Estado na POE/2019	24
Caixa 2 – Previsões do MF para as despesas com pessoal e para o descongelamento de carreiras	30
Caixa 3 – Medidas temporárias consideradas pelo CFP em 2018 e 2019	38
Caixa 4 – Benchmark da despesa (Expenditure Benchmark)	44
Caixa 5 – Aferição do cumprimento da regra de despesa (Expenditure Benchmark)	47
Caixa 6 – Transferências do OE/2019 ao abrigo das leis de finanças subnacionais	66
Caixa 7 – Nova estimativa do MF para 2018: diferenças face ao OE/2018 e ao PE/2018	71

APRECIÇÃO GLOBAL

De acordo com as responsabilidades que lhe estão cometidas e com base na informação adicional prestada pelo Ministério das Finanças (MF), o Conselho das Finanças Públicas (CFP) analisa neste relatório a proposta de Orçamento do Estado para 2019 (POE/2019), tendo-se pronunciado em devido tempo sobre o cenário macroeconómico a ela subjacente. Após análise detalhada da informação, o CFP conclui que a estratégia de consolidação orçamental prosseguida continua a beneficiar maioritariamente do contributo da descida dos juros e da fase favorável do ciclo económico. Qualquer destas determinantes é, por natureza, sujeita a flutuações que as políticas nacionais só limitadamente podem influenciar, mas cujos efeitos devem estar preparadas para atenuar.

Para isso é necessário reduzir o défice orçamental e a dívida pública nos períodos favoráveis, uma redução que deve ser de natureza estrutural, isto é, não deve resultar apenas do benefício das fases de crescimento cíclico. Estas invertem-se nos períodos de declínio, que têm um impacto direto na quebra de receitas e no aumento das despesas que, como o subsídio de desemprego, atuam como estabilizadores automáticos. Por isso, mesmo na ausência de políticas contra cíclicas, as fases de declínio dão origem à deterioração do saldo orçamental. Quando este já é, à partida, deficitário, a utilização da política orçamental para combater situações de recessão só é viável se o país dispuser de acesso a financiamento em condições favoráveis. Estas dependem da política monetária, mas também do prémio de risco associado ao país, que é função do seu potencial de crescimento e do nível de dívida. A manutenção de acesso ao financiamento supõe, por isso, políticas económicas que favoreçam o crescimento potencial da economia, a par de políticas orçamentais prudentes, em particular no que respeita à evolução das despesas rígidas, que controlem o seu nível de endividamento.

Não obstante as regras europeias que integram o Pacto de Estabilidade e Crescimento, o enquadramento orçamental português não favoreceu em geral uma gestão suficientemente prudente, tendendo antes a permitir a acumulação de défices orçamentais e de dívida pública, tanto nas fases de crescimento como nas recessões. O esgotamento do espaço orçamental que daí decorreu agravou o impacto da crise internacional na economia portuguesa e sublinhou a necessidade de cumprimento das regras. Este é um resultado que está gradualmente a ser conseguido, mas que permanece insuficiente no respeitante aos indicadores estruturais, nomeadamente, como documentado na análise deste relatório, nos casos do saldo orçamental e do referencial de despesa.

Ainda mais importante do que a estrita observância das regras numéricas é, do ponto de vista do país, a reduzida atenção aos fatores de fundo de que dependem o crescimento potencial da economia e o acesso a financiamento. Um elemento que ilustra bem essa postura é o aparente desinteresse pelo facto de o Orçamento do Estado para 2019 dever ter sido o primeiro a enquadrar-se no modelo definido pela Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) aprovada em 2015,¹ que previa um período transitório de três anos para a respetiva

¹ Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro.

implementação. Do ponto de vista legal não há qualquer problema, uma vez que a lei foi posteriormente alterada², protelando esse prazo. Contudo, nem essa formalidade nem a falta de relevância atribuída ao tema no debate público eliminam a sua importância. De facto, a LEO de 2015 cria as bases para um enquadramento orçamental integrado na definição de uma política económica de médio prazo, bem como para a definição e gestão de limites de despesa necessários para viabilizar os objetivos de estabilidade e sustentabilidade orçamental.

Neste sentido, a lei determina, em primeiro lugar, a reformulação da Lei das Grandes Opções, a apresentar conjuntamente com o Programa de Estabilidade, sendo submetida a aprovação parlamentar e passando a incluir o quadro plurianual das despesas públicas. Trata-se de uma alteração fundamental, que deverá finalmente atribuir à Lei das Grandes Opções um papel relevante na definição da política económica, em lugar de um simples elenco de medidas que, com uma vaga integração nos objetivos macroeconómicos e ignorando o financiamento necessário para as pôr em prática, não dá lugar à definição de opções e prioridades. Estas são, no entanto, condições prévias para a adoção de um modelo efetivo de orçamentação por programas, que a LEO igualmente determina, conjuntamente com a criação ou redefinição dos instrumentos essenciais à sua concretização.

Estreitamente relacionada com essa redefinição está a integração efetiva do orçamento anual no enquadramento de médio prazo. Esta garante a inserção dos programas nesse horizonte, assim como a definição e respeito por limites de despesa definidos na mesma base e em consonância com as opções de política económica adotadas para a legislatura. Daqui decorre a necessidade de uma profunda alteração do papel dos diferentes intervenientes no processo orçamental, reforçando a responsabilidade do MF pela definição e monitorização dos objetivos macro-orçamentais, mas reduzindo a sua intervenção no controlo detalhado e casuístico das despesas que, tal como o seu planeamento e gestão, devem ser da responsabilidade dos ministérios sectoriais.

A concretização destes mecanismos supõe, em primeiro lugar, que a programação tenha em conta os custos associados às diferentes atividades, assim como os benefícios esperados, e que a política orçamental seja formulada num quadro plurianual que inclua a avaliação de custos e benefícios das diferentes medidas, para além do impacto no orçamento que as prevê. Além de autonomia e capacidade de gestão a nível sectorial, a formulação e acompanhamento desses programas exige informação adequada, nomeadamente a nível contabilístico, que a lei também prevê e cuja implementação está em curso, embora continuem a faltar-lhe componentes essenciais, ligadas à centralização e consolidação de contas e à sua utilização na tomada de decisão orçamental.

Como o CFP sublinhou no [Parecer](#) que emitiu sobre a proposta de lei que daria origem à Lei 151/2015, todos estes aspetos supõem, em primeiro lugar, uma nova forma de encarar o orçamento e a política económica, reconhecendo que a política orçamental está longe de poder constituir a determinante quase exclusiva desta última, não obstante caber-lhe um papel fundamental na adoção de estratégias baseadas na avaliação das oportunidades, mas

² Lei n.º 37/2018, de 7 de agosto.

também das condicionantes que defronta. Dessa avaliação deve resultar a criação de incentivos que propiciem comportamentos conducentes ao desenvolvimento da economia e à estabilidade financeira, nomeadamente evitando a formação de expectativas irrealistas quanto à capacidade financeira do Estado, se não for acompanhada pelo crescimento sustentado da economia. Requer, além disso, uma profunda reforma da gestão financeira pública, muito exigente na qualidade e tratamento da informação, assim como na autonomia, responsabilização e competência de gestão de todos os intervenientes.

Como se previa aquando da aprovação da lei, a sua implementação exige alterações profundas no funcionamento das instituições e nos processos de tomada de decisão. Em algumas áreas, sob a orientação da Unidade de Implementação, fizeram-se progressos assinaláveis. Mesmo nessas continuam, porém, a faltar recursos – em particular informáticos – necessários à conclusão dos trabalhos indispensáveis à implementação da lei. É, por isso, especialmente preocupante o reduzido interesse que a matéria parece despertar, superado pelos debates que se inserem na manutenção do *status quo*, centrados nas temáticas da suborçamentação ou das cativações. Estes tornaram-se relevantes dada a influência negativa que o seu uso intensivo exerce, no curto prazo, sobre a qualidade da gestão pública e, a mais longo prazo, sobre a estabilidade e a sustentabilidade orçamental. Contudo, só a efetiva implementação do novo enquadramento criará condições que permitam eliminá-los, instituindo os alicerces necessários à definição e gestão da política orçamental e da política económica em bases compatíveis com as responsabilidades do Estado, em particular nos domínios sociais.

SUMÁRIO EXECUTIVO

A Proposta de Orçamento do Estado para 2019 (POE/2019) mantém o objetivo do défice de 0,2% do PIB para 2019 avançado em abril no Programa de Estabilidade. A trajetória de correção do desequilíbrio orçamental prossegue em 2019 com uma redução do défice nominal para 385 M€, menos 1071 M€ que o estimado pelo Ministério das Finanças (MF) para 2018.

A melhoria do saldo orçamental continua a depender dos efeitos da conjuntura económica, da redução da despesa com juros, de dividendos a receber do Banco de Portugal e da Caixa Geral de Depósitos (CGD) e da redução dos apoios ao sector financeiro. Os efeitos das medidas que a ação discricionária do decisor político se propõe introduzir em 2019 têm mesmo um contributo negativo (ainda que limitado) para a redução do défice orçamental. Esse contributo negativo é ampliado caso não se considerem as poupanças em juros como uma medida de política, para a qual não se dispõe de especificação suficiente que permita excluir a possibilidade dessa poupança decorrer na quase totalidade de condições de mercado mais favoráveis do que o antecipado aquando da elaboração do Programa de Estabilidade de 2018. O exercício orçamental de 2019 será ainda onerado pelo significativo contributo negativo para o saldo (-981 M€) decorrente do efeito desfasado (*carry-over*) de medidas introduzidas em anos anteriores. Finalmente, a melhoria decorrente da conjuntura económica está sujeita aos riscos descendentes para o crescimento da economia identificados no [Parecer do CFP sobre as Previsões macroeconómicas subjacentes ao Orçamento do Estado para 2019.](#)

Ajustamento Estrutural

Descontando o efeito do ciclo económico e das medidas temporárias e não recorrentes, o saldo estrutural subjacente à Proposta de Orçamento do Estado tal como recalculado pelo CFP para 2019 deverá reduzir a distância face ao Objetivo de Médio Prazo (OMP). Esta aproximação ao OMP tem subjacente uma estimativa de saldo estrutural para os anos de 2018 e 2019 que garante a margem de segurança necessária em relação ao rácio de 3% do PIB para o défice orçamental nominal para fazer face às flutuações cíclicas normais sem incorrer na situação de défice excessivo. A postura da política orçamental deverá assumir-se neutral, tendo em consideração a manutenção programada do saldo primário estrutural.

O ritmo de ajustamento previsto coloca em risco o cumprimento dos requisitos da vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) no que diz respeito à evolução da despesa e à melhoria recomendada para o saldo estrutural. Com base na informação disponível e na classificação própria de medidas temporárias e não recorrentes, o CFP estima que a melhoria programada do saldo estrutural subjacente à Proposta de Orçamento do Estado ascenda a 0,2 p.p. do PIB em 2019 e 0,1 p.p. em 2018. Este progresso é, em cada um dos anos, inferior ao necessário para garantir a melhoria de 0,5 p.p. do PIB estabelecida na Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) e a melhoria de 0,6 p.p. do PIB decorrente do Pacto de Estabilidade e Crescimento. Apesar de não garantir o ajustamento mínimo recomendado para 2019, a melhoria programada do saldo estrutural aponta para um progresso orçamental compatível o cumprimento do critério da dívida no último ano do período transitório (2019).

No que se refere ao valor de referência (*benchmark*) para a despesa primária corrigida, o ritmo de ajustamento previsto para 2019 não é compatível com o seu cumprimento. O crescimento nominal programado da despesa primária líquida de medidas discricionárias do lado da receita e de medidas temporárias não recorrentes excede o aumento de 0,7% recomendado pelo Conselho da União Europeia e a taxa de referência aplicável (igualmente 0,7%). A diferença corresponde a um desvio de 0,8 p.p. do PIB, o que excede a margem de 0,5 p.p. a partir da qual há risco de desvio significativo em 2019. A natureza desse desvio mantém-se, mesmo considerando a média dos anos de 2018 e 2019 (1,3 p.p. do PIB). Nos termos da legislação, a avaliação do cumprimento da vertente preventiva do Pacto deve ser efetuada com base em valores reportados, o que ocorrerá em maio.

Receita

A Proposta de Orçamento do Estado tem subjacente um aumento do peso da receita das administrações públicas no PIB pelo segundo ano consecutivo, prevendo-se que atinja 43,3% do produto nominal em 2019 (no valor de 90 719 M€), assentando esta evolução no aumento do peso no PIB das contribuições sociais e das “vendas e outra receita corrente”.

O crescimento da receita fiscal e contributiva deverá representar cerca de 70% do crescimento esperado para a receita total das Administrações Públicas (AP), com os acréscimos de receita provenientes de impostos indiretos (1323 M€) e das contribuições sociais (975 M€) a explicar a quase totalidade do incremento da receita proveniente do total dos impostos e contribuições (2462 M€). O contributo dos impostos diretos deverá ser inferior aos das componentes referidas já que o seu crescimento (165 M€) se encontra afetado pelo impacto previsto de medidas de política para este agregado da receita (-367 M€), incluindo o efeito desfasado das alterações ao IRS legisladas no Orçamento do Estado para 2018 (OE/2018).

O desempenho esperado para os impostos diretos, cuja taxa de crescimento anual se deverá situar em 0,8%, é determinante para a previsão de uma ligeira redução da carga fiscal de 34,7% do PIB em 2018 para 34,6% do PIB em 2019, uma vez que o Ministério das Finanças espera que as taxas de crescimento dos impostos indiretos (4,1%) e das contribuições sociais efetivas (5,1%) superem o ritmo de crescimento da atividade económica no próximo ano (3,6%). Em particular, a elasticidade implícita na previsão de receita de IVA antes de medidas (4,5%) face ao consumo é superior à unidade, traduzindo a expectativa de um desempenho para a receita de IVA acima do prospetivado para o consumo privado nominal (3,3%), o que pode constituir um risco de cumprimento das metas. Ainda de acordo com a Proposta de Orçamento do Estado as contribuições sociais efetivas deverão continuar a crescer 2 p.p. acima da variação esperada para as remunerações, o que igualmente constitui um risco.

Relativamente à receita não fiscal e não contributiva, o seu objetivo de crescimento (8,1% ou 1081 M€) dependerá, essencialmente, da concretização dos ganhos financeiros a obter com os dividendos da CGD e do Banco de Portugal (326 M€), do impacto dos fundos europeus recebidos no âmbito do Portugal 2020 (de 145 M€), bem como de um desempenho robusto das vendas.

Despesa

O Ministério das Finanças prevê que a despesa das administrações públicas atinja 91 104 M€ no próximo ano, aumentando 2471 M€ face a 2018. Este acréscimo é induzido pela despesa corrente primária e, em menor grau, pela despesa de capital, sendo atenuado pela previsão de uma diminuição dos encargos com juros pelo quinto ano consecutivo. Mais de metade do crescimento da despesa corrente primária previsto para 2019 resulta das prestações sociais, rubrica que deverá apresentar um aumento igual ao estimado pelo Ministério das Finanças para o corrente ano (3,8%) e para o qual contribuirá o impacto de medidas discricionárias previstas equivalente a 0,3% do PIB.

Devido à expectativa de um impacto de medidas temporárias menos desfavorável que no corrente ano, o ritmo de crescimento da despesa deverá desacelerar de 4,4% em 2018 para 2,8% em 2019, de acordo com a Proposta de Orçamento do Estado. Este efeito decorrente das medidas temporárias encontra-se refletido sobretudo na evolução prevista para as “outras despesas de capital”, por via da redução prevista de apoio ao sistema financeiro. Assinala-se o risco de essa redução poder não se vir a concretizar. O MF prevê ainda um abrandamento do ritmo de crescimento do consumo intermédio. Em sentido oposto, a Proposta de Orçamento do Estado aponta para uma aceleração do ritmo de crescimento da Formação Bruta de Capital Fixo e das despesas com pessoal, esta última na sequência da continuação do processo de pagamento faseado do descongelamento de carreiras na administração pública.

O peso da despesa pública no PIB deverá registar uma diminuição de 43,9% em 2018 para 43,5% em 2019, ancorada na expectativa de um crescimento do produto nominal de 3,6%, superior ao da despesa pública (2,8%).

Dívida pública

O Ministério das Finanças estima que em 2018 a dívida de Maastricht se situe em 121,2% do PIB, uma redução de 3,6 p.p. face em 2017. As necessidades brutas de financiamento do Estado na ótica da contabilidade pública para o ano corrente deverão situar-se 1,3 mil M€ acima da previsão feita no Orçamento de Estado para 2018. Este incremento deve-se ao maior volume de pagamentos antecipados ao Fundo Monetário Internacional (FMI) – incluindo um pagamento antecipado de 2 mil M€ a realizar até ao final do ano corrente – bem como um maior reembolso de Obrigações do Tesouro, compensados, apenas em parte, pelo défice orçamental abaixo do esperado. Esta estratégia de reembolso antecipado ao FMI, iniciada em 2015, levou a uma redução considerável da taxa de juro do empréstimo desde janeiro 2018.

De acordo com o MF, em 2019 a dívida deverá voltar a registar uma diminuição, para 118,5% do PIB, prolongando a trajetória descendente. Esta evolução é motivada pelo contributo favorável do saldo primário e, em menor grau, pelo efeito dinâmico (com o efeito do crescimento do PIB a superar, em termos absolutos, o efeito dos juros). Não obstante, as necessidades brutas de financiamento do Estado na ótica da contabilidade pública deverão

umentar 2,4 mil M€ em 2019. Este incremento ficará a dever-se, em grande parte, ao maior volume de amortizações e anulações de dívida fundada face a 2018.

Subsectores das Administrações Públicas

A Proposta de Orçamento do Estado considera uma melhoria do saldo orçamental transversal a todos os subsectores das Administrações Públicas, em particular na Administração Central e na Administração Regional e Local. O subsector da Administração Central continuará a ser responsável pela maior contribuição para o défice orçamental do conjunto das Administrações Públicas em 2019 (de -1,4% do PIB), para o qual concorre a despesa com transferências ao abrigo das leis de financiamento dos restantes subsectores. Dos 0,5 p.p. do PIB de melhoria do saldo orçamental das Administrações Públicas, 0,3 p.p. do PIB correspondem ao contributo da redução do défice da Administração Central e os restantes 0,2 p.p. do PIB ao reforço do excedente da Administração Regional e Local. O contributo dos Fundos de Segurança Social é aproximadamente nulo em rácio do PIB, devido ao efeito do crescimento do denominador, apesar do acréscimo nominal previsto do excedente do subsector.

Quadro Plurianual de Programação Orçamental

O Quadro Plurianual de Programação Orçamental (QPPO), revisto pela Proposta de Orçamento do Estado, estabelece limites de despesa da administração central financiada por receitas gerais para os próximos quatro anos superiores aos constantes do projeto de atualização apresentado no Programa de Estabilidade, submetido em abril último. Estas alterações implicam uma elevação dos limites num montante total de 7320 M€ de 2019 até 2022. Para 2019, o limite é superior em 1454 M€, sendo reforçados todos os agrupamentos de programas orçamentais, em particular os da área Social e Económica.

A experiência tem mostrado a ineficácia do Quadro Plurianual de Programação Orçamental no sentido da responsabilização orçamental no médio e longo prazo. A sua utilidade enquanto instrumento de suporte à formulação e execução das políticas públicas numa perspetiva plurianual implica que os tetos de despesa estabelecidos sejam respeitados e que a atualização anual introduzida pelo Orçamento do Estado se encontre em consonância com o estabelecido no Programa de Estabilidade, o que não ocorre com a Proposta de Orçamento do Estado para 2019.

Transparência

A elaboração deste relatório sobre a Proposta de Orçamento do Estado continua a ser prejudicada por insuficiências de transparência orçamental nos documentos que a acompanham, bem como por dificuldades na obtenção de informação relevante adicional junto do Ministério das Finanças de uma forma completa e tempestiva.

A formulação e quantificação das medidas de política no Relatório da Proposta de Orçamento de Estado constitui um problema que o CFP tem recorrentemente identificado, que continua a persistir em 2019, reduzindo a transparência do processo orçamental. Com efeito, para poder avaliar a coerência do exercício orçamental o CFP optou por adicionar um

conjunto e medidas que se encontram referidas no texto daquele documento, mas que não são explicitadas na tabela que com este propósito nele é apresentada. A justificação da quantificação das medidas de política continua a apresentar insuficiências, a que acresce a prática recorrente de não se realizar uma avaliação *ex post*.

A ausência de uma apresentação clara, sistematizada e suficientemente especificada é particularmente significativa nos casos: das receitas e despesas associadas à aplicação de fundos estruturais; na quantificação das poupanças associadas à medida de revisão da despesa, que agrega efeitos que não decorrem de medidas de política e outros que deveriam ser considerados no cenário base (decorrentes da demografia, por exemplo); na identificação das poupanças com juros que dependem de novas medidas de política, excluindo destas a parte que decorre de medidas adotadas em anos anteriores e da melhoria das condições de mercado.

1 INTRODUÇÃO

Nos termos do artigo 7.º dos Estatutos do Conselho das Finanças Públicas (CFP), o presente relatório procede à análise da Proposta de Orçamento do Estado para 2019 (POE/2019). Este Relatório foi antecedido pelo Parecer do CFP sobre as previsões macroeconómicas subjacentes ao Orçamento do Estado elaborado nos termos conjugados do artigo 8.º da Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro), da alínea a) do artigo 6.º dos Estatutos do CFP, aprovados pela Lei n.º 54/2011, de 19 de outubro, alterada pela Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro, do n.º 4 do artigo 4.º e da alínea f) do n.º 3 do artigo 6.º do Regulamento (UE) n.º 473/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2013.

A análise realizada neste relatório tem por base a informação constante da [proposta de lei n.º 156/XIII](#) que aprova o Orçamento do Estado para 2019 (doravante POE/2019) apresentada na Assembleia da República em 15 de outubro, no Projeto de Plano Orçamental para 2019 enviado à Comissão Europeia (CE) e na informação adicional fornecida pelo MF ao CFP em 18 daquele mês, no âmbito do [protocolo estabelecido entre o Ministério das Finanças e o Conselho das Finanças Públicas](#) para apreciação de documentos de programação orçamental. Posteriormente foram solicitados esclarecimentos adicionais, os quais foram respondidos em parte no dia 24 e na reunião do dia 25, tendo os restantes sido recebidos nos dias 26 e 29. Mesmo depois dos esclarecimentos obtidos foram formuladas questões sobre a natureza e quantificação de algumas medidas de política que não foram respondidas.

As medidas de política de natureza permanente e respetivo impacto orçamental objeto de análise reúnem, assim, a informação mais completa obtida pelo CFP na sequência dos pedidos de esclarecimentos acima referidos, pelo que diferem das apresentadas no Quadro III.2.1 do relatório da POE/2019 e do Quadro 7 anexo ao Projeto de Plano Orçamental para 2019 (*Draft Budgetary Plan*) enviado à Comissão Europeia (CE).

O presente relatório encontra-se estruturado em cinco capítulos e um anexo. O primeiro é introdutório e apresenta a estrutura do documento. No segundo capítulo procura-se aferir a coerência das projeções orçamentais com o cenário macroeconómico e com as medidas previstas, procedendo-se no terceiro capítulo à avaliação do ajustamento orçamental, da postura da política orçamental e do cumprimento das regras orçamentais em vigor. O quarto faz a análise ao endividamento previsto na POE/2019 e à evolução da dívida pública. Finalmente, o quinto capítulo aprecia as previsões para as contas dos subsectores. O Anexo dá conta da revisão que a POE/2019 faz à previsão inicial para a conta consolidada de 2018 constante da POE/2018 e na atualização efetuada no Programa de Estabilidade de 2018 e apresenta um conjunto de quadros detalhados em que se baseiam as versões condensadas que constam dos capítulos.

Os agregados orçamentais das administrações públicas não foram ajustados do efeito de medidas temporárias, medidas não recorrentes e de outros fatores especiais. No entanto, onde for relevante para uma melhor avaliação do esforço de consolidação orçamental, esse ajustamento é devidamente assinalado no texto.

A elaboração deste relatório beneficiou de informação e esclarecimentos prestados por entidades do Ministério das Finanças (MF), designadamente o Gabinete de Planeamento, Estratégia e Relações Internacionais (GPEARI), a Direção-Geral do Orçamento (DGO) e a Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública (IGCP), e do Ministério do Trabalho, da Solidariedade e da Segurança Social. A sua elaboração continua a ser prejudicada por insuficiências de transparência orçamental nos documentos que acompanham a POE/2019, bem como por dificuldades na obtenção de informação relevante adicional junto do MF de uma forma completa e tempestiva.

A formulação e quantificação das medidas de política no Relatório da Proposta de Orçamento de Estado constitui um problema que o CFP tem recorrentemente identificado, que continua a persistir na POE/2019, reduzindo a transparência do processo orçamental. Com efeito, para poder avaliar a coerência do exercício orçamental, o CFP optou por adicionar um conjunto de medidas que se encontram referidas no texto daquele documento, mas não são explicitadas na tabela que com este propósito nele é apresentada. A justificação da quantificação das medidas de política continua a apresentar insuficiências, a que acresce a prática recorrente de não se realizar uma avaliação *ex post*.

A ausência de uma apresentação clara, sistematizada e suficientemente especificada é particularmente significativa nos casos: das receitas e despesas associadas à aplicação de fundos estruturais; na quantificação das poupanças associadas à medida de revisão da despesa, que agrega efeitos que não decorrem de medidas de política e outros que deveriam ser considerados no cenário base (decorrentes da demografia, por exemplo); na identificação das poupanças com juros que dependem de novas medidas de política, excluindo destas a parte que decorre de medidas adotadas em anos anteriores e da melhoria das condições de mercado.

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

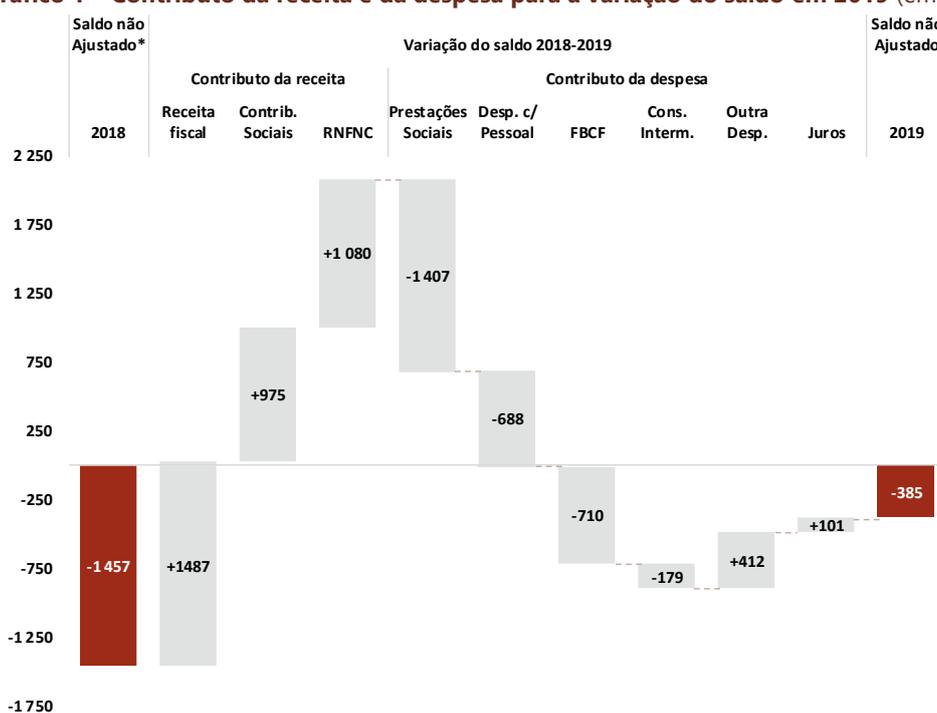
As medidas temporárias e não recorrentes utilizadas neste capítulo seguem a prática adotada em anteriores relatórios de análise de POE que o CFP produziu. As medidas consideradas pelo CFP decorrem de uma classificação própria justificada na Caixa 3, a qual difere em alguns dos casos da utilizada pelo MF e pela CE.

Por utilizar um conjunto diferente de medidas (temporárias e/ou permanentes), a análise realizada neste capítulo apresenta diferenças face aos que seriam obtidos se se utilizassem as medidas que o MF considerou, em particular as que possam ter natureza temporária e não permanente. Isto é especialmente relevante para os cálculos apresentados nos Quadros 1 e 24 deste relatório e para as conclusões que a partir deles se extraem. Nos Quadros 25 e 26 anexos são apresentadas as versões dos Quadros 1 e 24 tomando como base as medidas temporárias que o MF considerou subjacentes à POE/2019.

2.1 DA ESTIMATIVA DE 2018 À PREVISÃO ORÇAMENTAL PARA 2019

A POE/2019 mantém o objetivo do défice de 0,2% do PIB para 2019 avançado em abril no Programa de Estabilidade. Este resultado corresponde em termos absolutos a uma necessidade líquida de financiamento (défice orçamental) de 385 M€, que tem como ponto de partida um défice estimado de 1457 M€ para 2018. A redução prevista para o défice orçamental assenta num aumento de 3543 M€ na receita superior ao acréscimo de 2471 M€ na despesa das administrações públicas (AP). Para esta melhoria do saldo contribui a receita, em particular a fiscal e contributiva (+2462 M€), que mais do que compensa o incremento previsto para as duas componentes com maior peso e rigidez na despesa pública: prestações sociais e despesas com pessoal (+2095 M€). A receita não fiscal e não contributiva absorve o aumento previsto para o restante conjunto da despesa (+376 M€), que reflete um maior nível de investimento das AP e do consumo intermédio (+889 M€) atenuado, contudo, pela redução de despesa prevista para os juros e para a “outra despesa” num total de 512 M€.

Gráfico 1 – Contributo da receita e da despesa para a variação do saldo em 2019 (em M€)



Fonte: MF e INE. Cálculos do CFP. | Notas: um sinal positivo/negativo corresponde a um contributo positivo/negativo de uma dada componente da receita ou da despesa para a melhoria/deterioração do saldo orçamental. RNFNC - Receita Não Fiscal e Não Contributiva, inclui Vendas, "Outra receita corrente" e receita de Capital; Outra despesa inclui "Outra despesa corrente", subsídios e "Outra despesa de capital".

A previsão da receita e da despesa subjacente ao objetivo de défice para 2019 resulta conceptualmente da evolução prevista para as variáveis orçamentais cuja dinâmica depende do indexante macroeconómico, do efeito desfasado de medidas adotadas em anos anteriores (*carry-over*) e do efeito das novas medidas de política. Assim, previsão da receita e da despesa das administrações públicas para o ano subsequente resulta, por um lado, da conjugação da evolução prevista para essas variáveis mantendo-se em vigor as políticas já adotadas – isto é, na ausência de novas decisões de política económica e orçamental, usualmente designado por cenário de políticas invariantes – e, por outro lado, do efeito orçamental direto das novas medidas de política e dos efeitos de segunda ordem induzidos pelas novas medidas. Assim, com base na informação fornecida pelo Ministério das Finanças (MF), o Quadro 1 decompõe a evolução prevista para a conta das AP em 2019 considerando os impactos de:

- Medidas aprovadas em 2017 e 2018 cujos efeitos afetam a previsão orçamental do ano seguinte (*carry-over* de medidas), efeitos que são tidos em conta no cenário de políticas invariantes;
- Evolução macroeconómica e "outros efeitos" considerados no cenário de políticas invariantes;
- Medidas discricionárias de natureza permanente (novas medidas de política), introduzidas no cenário com medidas de política;
- Ganhos financeiros que, não dependendo de medidas orçamentais, beneficiam ou agravam a evolução do saldo, onde se enquadra o acréscimo de dividendos do banco central e do banco público Caixa Geral de Depósitos. (cenário com medidas de política);

- Medidas temporárias e não recorrentes previstas para 2019 (*one-off*);
- Uma componente residual, obtida por diferença, designada por “outros efeitos”, que reflete os efeitos de segunda ordem induzidos pelas novas medidas de política via interação com as variáveis macroeconómicas e ainda outros efeitos não identificados que não se enquadram nas categorias anteriormente referidas.

Todos os elementos apresentados no Quadro 1 baseiam-se em informação fornecida pelo MF, com exceção da classificação das medidas temporárias (ou *one-off*), que é da responsabilidade do CFP, encontrando-se identificada na Caixa 3.

Quadro 1 – Da estimativa de 2018 à previsão orçamental para 2019 – medidas de política com impacto orçamental em 2019 (M€)

	Cenário de Políticas Invariantes					Cenário com medidas de política							
	Estim. MF 2018 (1)	Med. Temp. (2)	Estim. Ajustada 2018 (3)=(1)-(2)	Cenário Macro e outros efeitos (4)=(6)-(3)-(5)	Carry-over (5)	Estimativa MF s/ medidas Base 2019 (6)	Ganhos financeiros (7)	Novas Med. de Política (8)	Pol. Inv. + Med. Pol. (9)=(6)+-(8)	Outros efeitos (10)=(11)-(9)	Previsão MF Ajustada (11)=(13)-(12)	Med. Temp. (12)	Previsão MF (13)
RECEITA TOTAL	87 176	363	86 813	3 012	-92	89 733	326	96	90 155	564	90 719	0	90 719
Receita Fiscal e Contributiva	74 812	0	74 812	2 140	-92	76 860		-49	76 811	463	77 275	0	77 275
Impostos Indiretos	30 460		30 460	1 156		31 616		77	31 693	90	31 782		31 782
Impostos Diretos	20 606		20 606	237	-241	20 603		-126	20 477	294	20 771		20 771
Contrib. para Seg. Social	23 747		23 747	746	149	24 642		0	24 642	80	24 722		24 722
Rec. Não Fiscal e Não Contrib.	12 364	363	12 001	872	0	12 873	326	145	13 344	100	13 444	0	13 444
DESPESA TOTAL	88 633	1 138	87 495	2 345	889	90 730	0	177	90 906	-372	90 534	570	91 104
Despesa Primária	81 665	1 138	80 527	1 783	889	83 200		368	83 567	100	83 667	570	84 237
Consumo Intermédio	10 800		10 800	315		11 115		-150	10 965	14	10 980		10 980
Despesas com pessoal	21 856		21 856	0	481	22 338		0	22 338	207	22 545		22 545
Prestações Sociais	36 991		36 991	1 083	268	38 343		380	38 723	-325	38 398		38 398
Subsídios	951		951	-34	0	917		0	917	152	1 069		1 069
Formação Bruta Capital Fixo	4 144		4 144	288	0	4 431		224	4 655	198	4 853		4 853
Outra Desp. Corr. e de Capital	6 922	1 138	5 784	131	140	6 055		-86	5 969	-147	5 822	570	6 392
Juros	6 968		6 968	562		7 530		-191	7 339	-472	6 867		6 867
SALDO	-1 457	-775	-682	667	-981	-996	326	-81	-751	936	185	-570	-385

Fonte: Ministério das Finanças. Cálculos do CFP. | Nota: O cenário macroeconómico incorpora os impactos da evolução macroeconómica na receita fiscal e contributiva e na despesa, bem como os restantes efeitos. Para detalhe dos vários efeitos ver o Quadro 24 em anexo. A classificação das medidas temporárias (ou *one-off*) é da responsabilidade do CFP, identificadas na Caixa 3. Os totais podem não corresponder necessariamente à soma das parcelas devido a arredondamentos.

O impacto direto das novas medidas de política a aplicar em 2019 não contribui para a correção do desequilíbrio orçamental. Esse impacto é negativo em 81 M€ determinado inteiramente pelas novas medidas de política a implementar no lado da despesa, cujo efeito líquido no saldo é negativo em 177 M€. Para este resultado concorrem medidas de expansão da despesa no montante de 604 M€ e medidas de redução no montante de 427 M€ (Quadro 24). O reforço de medidas de despesa no domínio social, entre as quais se destacam a atualização extraordinária de pensões, a prestação social de inclusão e o programa de apoio à redução tarifária nos transportes públicos, justifica cerca de dois terços das medidas de aumento de despesa previstas para 2019 (ou seja 380 M€), devendo-se o restante ao investimento público no âmbito do Portugal 2020 (no valor de 224 M€). Em sentido contrário, registam-se as poupanças no consumo intermédio e na “outra despesa corrente” (236 M€), cuja concretização depende do sucesso da medida de “revisão da despesa”, e a redução de 191 M€ na despesa com juros, só parcialmente justificada por medidas de política.

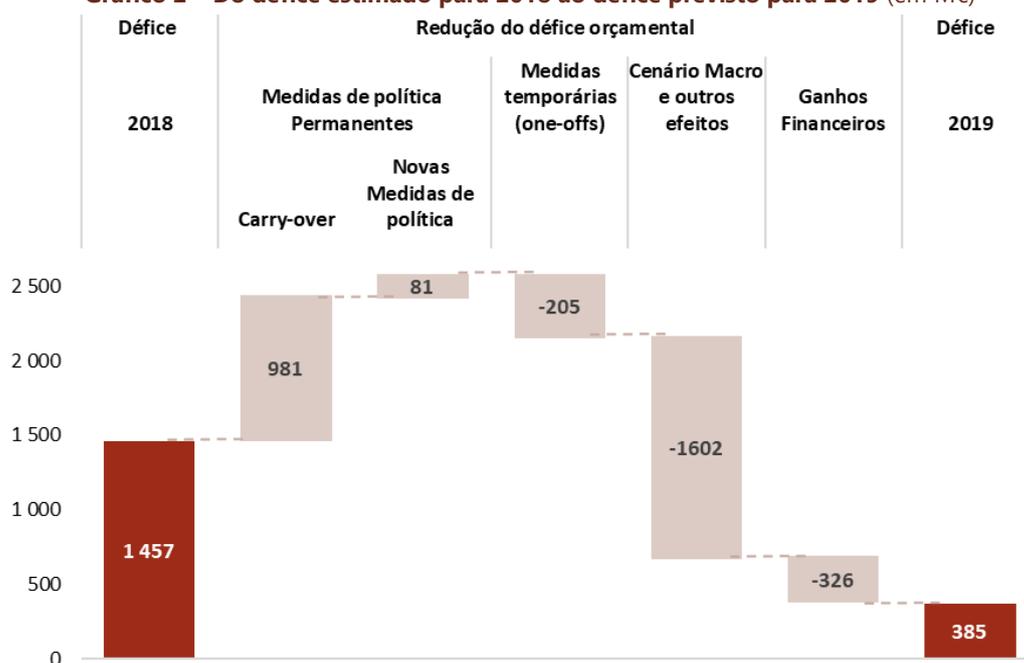
Apesar de a POE/2019 classificar a poupança em juros como uma nova medida de política não é apresentada uma especificação suficiente que permita excluir a possibilidade de esta poupança decorrer na quase totalidade de condições de mercado

mais favoráveis do que o antecipado aquando da elaboração do PE/2018. Com efeito, apenas uma pequena parte destas poupanças pode ser atribuída a novas medidas especificadas de política, nomeadamente na amortização antecipada do empréstimo concedido pelo FMI. O relatório da POE/2019 não elenca outras medidas de gestão de dívida que possam justificar a quantificação apresentada. Note-se que, caso se classificasse a redução da despesa com juros como um efeito *carry-over* (o que em parte é seguramente) ou como ganhos financeiros resultantes da melhoria das condições de mercado que não resultam de uma medida específica de política do governo, na passagem do saldo de 2018 para 2019 (apresentada no Gráfico 2 seguinte) o contributo das novas medidas de política passaria a ser significativamente negativo (-272 M€). A consideração como medida de política da redução de juros resultante da melhoria de condições de financiamento no mercado implica que idêntico procedimento seja adotado se e quando essas condições se deteriorarem.

A mitigar o impacto líquido negativo das novas medidas de política verifica-se o efeito positivo direto esperado das medidas na receita. O impacto líquido destas medidas é positivo em 96 M€, muito contribuindo o aumento de receita proveniente dos Fundos Estruturais previsto para 2019 (de 145 M€), bem como, o acréscimo de receita dos impostos indiretos (77M€) a obter com a contribuição sobre energias renováveis e com as alterações de taxa nos Impostos Especiais sobre o Consumo (IEC) e nos escalões do Imposto sobre o Alcool e Bebidas Açucaradas (IABA). O impacto destas medidas mais do que compensa a diminuição de receita prevista para os impostos diretos (126 M€), que reflete sobretudo a extinção do pagamento especial por conta (PEC) e os benefícios fiscais em sede de IRC para pequenas e médias empresas (PME) e para empresas instaladas ou que se pretendam instalar no interior do país.

O efeito *carry-over* de medidas aprovadas em anos anteriores justifica quase por inteiro o contributo negativo das medidas permanentes para o ajustamento orçamental previsto para 2019. O impacto negativo no saldo dos efeitos *carry-over* de medidas aprovadas em 2017 e 2018 (de 981 M€) é determinado em 90% (ou seja, 889 M€) pelo efeito de medidas de expansão da despesa (ver Quadros 1 e 24). O maior impacto na despesa de 2019 decorre dos efeitos do descongelamento das carreiras dos funcionários públicos, da criação da prestação social para a inclusão, do aumento extraordinário de pensões e do prolongamento das alterações introduzidas no abono de família, rendimento social de inserção, complemento solidário de idosos e prestação de parentalidade. Na receita, o impacto igualmente negativo no saldo, ainda que, em menor escala, reflete sobretudo os efeitos resultantes da eliminação da sobretaxa do Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares (IRS) e da alteração de escalões de IRS.

Gráfico 2 – Do défice estimado para 2018 ao défice previsto para 2019 (em M€)



Fonte: MF. Cálculos do CFP. Nota: Valores positivos/negativos contribuem para o aumento/redução do défice. O efeito das medidas temporárias (*one-off*) corresponde à variação entre as medidas consideradas pelo CFP para os anos de 2019 e de 2018; o impacto do “cenário macro e outros efeitos” reflete a soma algébrica das colunas 4 e 10 do Quadro 1. Para o detalhe das medidas de política permanentes e medidas temporárias e não recorrentes (*one-off*) ver o Quadro 24 em anexo.

A redução nominal do défice orçamental prevista para 2019 depende, assim, fundamentalmente da conjuntura económica e de “outros efeitos” não identificados.

Quanto a estes o impacto líquido no saldo é positivo em 1602 M€, refletindo o impacto da evolução dos agregados macroeconómicos nas variáveis orçamentais e “outros efeitos não identificados”.³ Em conjunto, estes efeitos mais do que asseguram a redução de 1071 M€ prevista para o défice orçamental em 2019. A sua dimensão é suficiente para anular o impacto líquido negativo no saldo das novas medidas de política a adotar no próximo ano (81 M€) e os efeitos *carry-over*, cujo impacto negativo no saldo (981 M€) resulta de medidas adotadas em anos anteriores. Contudo, a melhoria decorrente da conjuntura económica está sujeita aos riscos descendentes para o crescimento da economia identificados [Parecer do CFP sobre as Previsões macroeconómicas subjacentes à POE/2019](#). A variação na utilização de *one-offs* (medidas temporárias e não recorrentes) tem, de acordo com a classificação do CFP, um impacto favorável na evolução do saldo de 205 M€⁴, reflexo sobretudo da previsão de uma nova recapitalização do Novo Banco inferior em 392 M€ à concretizada em 2018, o que constitui igualmente um risco. Os ganhos financeiros (+326 M€), que correspondem ao acréscimo em 2019 de dividendos a distribuir ao Estado pelo Banco de Portugal (BdP) e Caixa Geral de Depósitos (CGD) justificam o restante contributo para a previsão de défice orçamental em 2019. Importa, contudo, notar que, à semelhança do já referido na análise do

³ Admitindo as medidas temporárias e não recorrentes como tal classificadas pelo MF para os anos de 2018 e 2019, o impacto líquido no saldo dos “outros efeitos” quantificados na coluna 10 do Quadro 1 seria mais positivo, fixando-se em 1156 M€ (ver Quadro 25 em anexo). Em termos do Gráfico 2, a barra do “cenário macro e outros efeitos” apresentaria o valor -1424 M€.

⁴ Trata-se da diferença entre o impacto líquido negativo das medidas temporárias previstas para 2019 (570 M€) com o impacto líquido estimado das medidas temporárias para 2018 (775 M€) cujo detalhe se apresenta na Caixa 3.

OE/2018, uma parte das medidas que se propõe serem adotadas em 2019 terão também efeitos significativos em 2020, dado a sua aplicação se estender para além do horizonte de vigência deste OE, implicando um aumento permanente do nível da despesa. Neste âmbito destacam-se as pensões, em particular as que decorrem das atualizações extraordinárias, do complemento para pensões mínimas e da prestação social para a inclusão. Não é possível avaliar o impacto completo nos anos subsequentes decorrente destas alterações, dada a indisponibilidade de dados para o efeito.

2.2 ANÁLISE DA PREVISÃO DE RECEITA PÚBLICA NA POE/2019

A POE/2019 tem subjacente um aumento do peso da receita das administrações públicas no PIB pelo segundo ano consecutivo. O MF prevê que o peso da receita total das AP registre um crescimento de 0,5 p.p. do PIB em 2018 e 0,2 p.p. do PIB em 2019, atingindo 43,3% do produto nominal no final do próximo ano. Trata-se de uma inversão de tendência face ao decréscimo de 2,4 p.p. do PIB registado entre 2013 e 2017. O aumento do peso da receita no PIB resulta de um crescimento da receita das AP (4,1%) superior ao do PIB nominal (3,6%).

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

	Receita das Administrações Públicas										Medidas Permanentes e Ganhos Financeiros	Taxa de variação (%)
	% PIB					M€					M€	
	2017	2018	2019	2017/18	2018/19	2017	2018	2019	2017/18	2018/19	2019	2018/19
Receita Total	42,7	43,2	43,3	0,5	0,2	83 110	87 176	90 719	4 067	3 543	331	4,1
Receita corrente	42,3	42,5	42,7	0,2	0,2	82 311	85 886	89 398	3 575	3 512	186	4,1
Receita fiscal	25,1	25,3	25,1	0,2	-0,2	48 761	51 066	52 553	2 305	1 487	-289	2,9
Impostos indiretos	14,9	15,1	15,2	0,2	0,1	29 042	30 460	31 782	1 418	1 323	78	4,3
Impostos diretos	10,1	10,2	9,9	0,1	-0,3	19 719	20 606	20 771	887	165	-367	0,8
Contribuições sociais	11,7	11,8	11,8	0,1	0,1	22 685	23 747	24 722	1 062	975	149	4,1
Das quais: efetivas	9,2	9,4	9,5	0,2	0,1	17 950	18 950	19 915	1 000	966	84	5,1
Vendas e outras receitas correntes	5,6	5,5	5,8	-0,1	0,3	10 866	11 074	12 123	208	1 050	326	9,5
Vendas de bens e serviços	3,4	3,4	3,5	0,0	0,1	6 696	6 893	7 251	198	358	0	5,2
Outra receita corrente	2,1	2,1	2,3	-0,1	0,3	4 170	4 180	4 872	10	692	326	16,5
Receitas de capital	0,4	0,6	0,6	0,2	0,0	798	1 290	1 321	492	31	145	2,4

Fontes: INE (2017) e Ministério das Finanças (2018 e 2019). Cálculos do CFP. | Nota: A coluna “Medidas permanentes e ganhos financeiros” traduz o impacto orçamental estimado pelo MF decorrente de medidas discricionárias em 2019, de efeitos *carry-over* na receita resultante de medidas permanentes anteriores a 2019 e de ganhos financeiros. Para mais informação sobre as medidas consideradas ver Quadro 24 em anexo.

O crescimento da receita total previsto pelo MF para 2019 assenta maioritariamente na receita fiscal e contributiva. A receita fiscal e contributiva deverá contribuir com cerca de 70% do crescimento de 3543 M€ esperado para a receita total das AP, que deverá atingir os 90 719 M€, sendo que os acréscimos de receita provenientes de impostos indiretos (1323 M€) e das contribuições sociais (975 M€) explicarão, respetivamente, 53,7% e 39,6% do aumento previsto (2462 M€). No que respeita ao acréscimo esperado para a receita não fiscal e não contributiva (1080 M€), cerca de 64% ficará a dever-se à evolução da “Outra receita

corrente" (692 M€)⁵, enquanto o crescimento das vendas de bens e serviços (358 M€) explicará a quase totalidade da restante variação.

A receita fiscal das administrações públicas deverá crescer a um ritmo inferior ao prospetivado para o crescimento do PIB nominal, determinado pela evolução prevista para os impostos diretos. Em 2019, a receita fiscal das AP deverá registar uma taxa de variação anual de 2,9%, abaixo dos 3,6% previstos pelo MF para o crescimento do produto nominal. Este desempenho dever-se-á ao crescimento de 0,8% prospetivado para os impostos diretos, uma vez que a tributação indireta deverá crescer 4,3%. O crescimento dos impostos diretos abaixo da dinâmica esperada para a atividade económica justificar-se-á, em parte, pela materialização dos impactos de medidas tomadas em sede de IRS em anos anteriores (eliminação da sobretaxa e alteração dos escalões do imposto), bem como pela adoção de novas medidas que deverão influenciar negativamente a receita de IRC em 2019 (fim da obrigatoriedade do pagamento especial por conta, apoio às PME e a empresas sediadas no interior e o alargamento do limite da Dedução de Lucros Retidos e Reinvestidos (DLRR)).

Quadro 3 – Receita fiscal das administrações públicas e impacto orçamental das medidas, em Contabilidade Nacional

	Receita Fiscal das AP						Medidas Permanentes	%
	% PIB			M€			M€	
	2018	2019	2018/19	2018	2019	2018/19	2019	2018/19
Receita fiscal das AP	25,3	25,1	-0,2	51 066	52 553	1 487	-289	2,9
Impostos indiretos	15,1	15,2	0,1	30 460	31 782	1 323	78	4,3
IVA	8,7	8,8	0,1	17 661	18 422	761	-27	4,3
IEC	2,7	2,6	0,0	5 374	5 530	156	75	2,9
ISP	1,8	1,8	0,0	3 573	3 792	219	0	6,1
IT	0,7	0,7	-0,1	1 494	1 424	-70	80	-4,7
IABA	0,2	0,1	0,0	307	314	7	-5	2,2
ISV	0,4	0,4	0,0	802	821	19	0	2,4
IMT	0,5	0,5	0,0	995	1 075	80	0	8,0
IMI	0,7	0,7	0,0	1 492	1 522	29	0	2,0
Outros	2,0	2,1	0,1	4 135	4 413	278	30	6,7
Impostos diretos	10,2	9,9	-0,3	20 606	20 771	165	-367	0,8
IRS	6,5	6,3	-0,2	13 162	13 266	104	-240	0,8
IRC	3,3	3,2	-0,1	6 632	6 668	36	-127	0,5
Outros	0,4	0,4	0,0	812	837	25	0	3,0

Fonte: Ministério das Finanças (2018 e 2019). Cálculos do CFP. | Notas: A estimativa para os "Outros Impostos Indiretos" e os "Outros Impostos Diretos" é dada pela diferença entre o total da receita dos impostos indiretos e diretos presente na POE/2019 e a informação fornecida pelo MF para a soma dos impostos detalhados no quadro acima. A coluna "Medidas permanentes" traduz o impacto orçamental estimado pelo MF decorrente de medidas discricionárias em 2019 e de efeitos *carry-over* na receita resultante de medidas permanentes anteriores a 2019. Para mais informação sobre as medidas consideradas ver Quadro 24 em anexo.

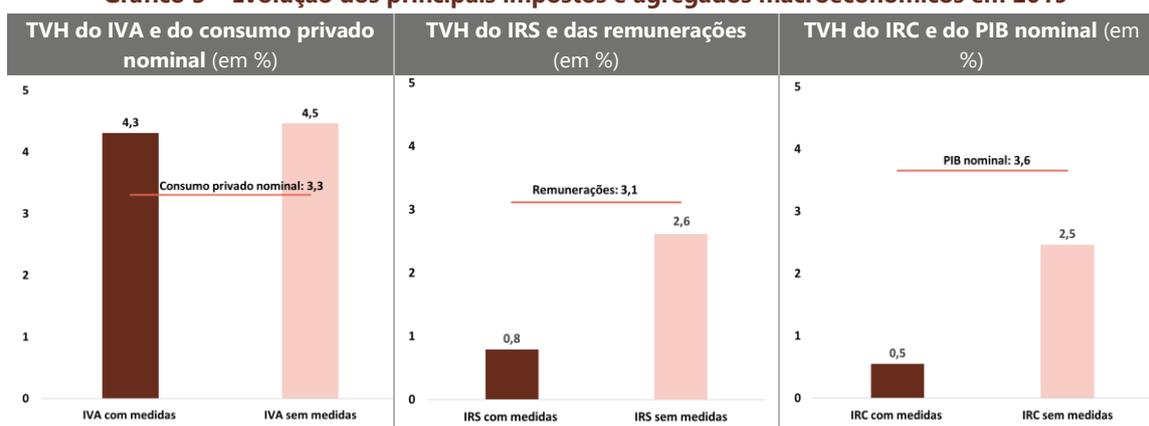
Em 2019, o aumento esperado para a receita fiscal é explicado na quase totalidade pela receita proveniente de impostos indiretos. De acordo com a POE/2019, a receita dos impostos indiretos deverá registar um crescimento de 1 323M€ (ou seja 4,3%), explicando cerca de 90% do acréscimo prospetivado para a receita fiscal. O maior contributo para o

⁵ Beneficiando do aumento esperado de transferências correntes recebidas da União Europeia, bem como de ganhos financeiros associados à distribuição de dividendos do BdP e da CGD.

crescimento dos impostos indiretos decorrerá da receita de IVA (761 M€ ou 4,3%), de “Outros impostos indiretos” (278 M€, ou seja, 6,7%)⁶ e dos IEC (156 M€, correspondendo a 2,9%)⁷. Em menor grau, mas a contribuir também para a variação positiva desta categoria de receita, estarão os desempenhos esperados para o IMT (80 M€ ou 8%), para o IMI (29 M€, isto é, 2%) e para o ISV (19 M€ ou 2,4%).

A previsão do MF assume que, mesmo na ausência de medidas de política, a receita dos impostos indiretos crescerá acima da evolução prevista para a variação do PIB e do consumo nominal. Descontando o impacto das medidas de política presentes na POE/2019 (+78 M€)⁸, a receita proveniente dos impostos indiretos, apresentaria uma taxa de crescimento de 4,1%, valor acima do previsto para a evolução do PIB (3,6%) e do consumo privado nominal (3,3%). Consequentemente, e à semelhança do subjacente à estimativa para 2018, as elasticidades implícitas da receita dos impostos indiretos face às suas bases económicas seriam superiores à unidade, traduzindo a expectativa de um desempenho para a receita de IVA sem medidas (4,5%) acima do prospetado tanto para o produto, como para o consumo privado nominal. A expectativa de um desempenho para a receita de IVA acima do prospetado para o consumo privado nominal (3,3%) pode constituir um risco de cumprimento das metas.

Gráfico 3 – Evolução dos principais impostos e agregados macroeconómicos em 2019



Fonte: MF. Cálculos do CFP. | Nota: tvh designa taxa de variação homóloga.

O crescimento da receita dos impostos diretos é determinado pelo efeito das medidas de política adotadas para o IRS e o IRC bem como por uma elasticidade inferior à unidade face às respetivas bases de incidência. Em 2019, o aumento de 165 M€ (0,8%) previsto para a receita proveniente dos impostos diretos traduz, essencialmente, crescimentos de 104 M€ (isto é, 0,8%) no IRS e de 36 M€ (ou seja, 0,5%) no IRC. A receita destes dois impostos encontra-se influenciada pelo impacto de -367 M€ relacionado, tanto

⁶ As receitas obtidas com as licenças de emissão de carbono são registadas nos impostos indiretos estando previsto, de acordo com o MF, um montante de 232,4 M€ em 2019 (estimativa referente à utilização das licenças).

⁷ Segundo o MF, os IEC deverão ser influenciados positivamente pelo efeito decorrente da evolução da taxa de carbono na receita de ISP (+132,5 M€) e negativamente pelo efeito relativo à antecipação de IT (-80 M€). Note-se que estes dois efeitos não são considerados como medidas de política pelo CFP.

⁸ De acordo com a POE/2019 e informações obtidas junto do MF prevêem-se as seguintes medidas de política ao nível dos impostos indiretos: alteração das taxas de IEC (cerca de 80 M€ no IT), alteração dos escalões de IABA (-5 M€), alterações no IVA da eletricidade e gás natural (-19 M€), alterações no IVA da Cultura (-9 M€) e o alargamento da Contribuição Extraordinária sobre o Sector Energético (CESE) às energias renováveis (+30 M€).

com medidas legisladas em anos anteriores e que continuarão a produzir efeitos⁹, como com medidas de política a adotar e cujo efeito se materializará pela primeira vez no próximo ano¹⁰. A previsão assume um crescimento da receita de IRS e IRC antes de medidas abaixo do previsto para as remunerações e PIB nominal, respetivamente (o que se traduz numa elasticidade inferior à unidade). Ainda assim, todas as componentes da tributação direta deverão apresentar crescimentos em 2019, com o IRS e o IRC a justificar cerca de 85% dessa variação.

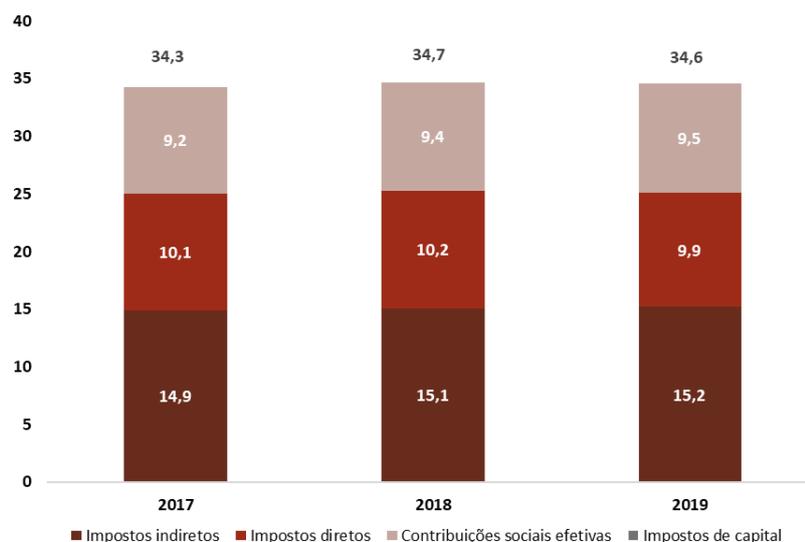
Em 2019, as contribuições sociais efetivas deverão continuar a crescer acima da variação esperada para as remunerações. De acordo com o MF, as contribuições deverão registar um crescimento anual de 4,1% (mais 975 M€), justificado, maioritariamente, pelo acréscimo previsto para as contribuições sociais efetivas (966 M€, ou seja, 5,1%). Em menor escala, regista-se o contributo positivo das contribuições sociais imputadas (9 M€, isto é, 0,2%), que reflete o impacto do descongelamento das carreiras dos funcionários públicos neste agregado da receita, líquido dos efeitos das aposentações e reformas. Descontando o efeito relativo a esta medida de política (+84 M€), o crescimento das contribuições sociais efetivas situar-se-ia em 4,7%, valor acima do perspetivado pelo MF para o crescimento das remunerações (3,1%) no próximo ano. Deste modo, a elasticidade implícita das contribuições sociais efetivas face às remunerações dos trabalhadores seria de 1,5. De acordo com o MF, a estimativa para as contribuições sociais reflete a expectativa de aumento da eficiência na cobrança deste agregado da receita. O aumento previsto parece assim refletir uma expectativa otimista não suficientemente fundamentada, o que constitui um risco que importa assinalar.

O MF prevê que em 2019 a carga fiscal registe uma ligeira diminuição. O peso conjunto dos impostos e das contribuições sociais efetivas deverá recuar para 34,6% do produto no próximo ano, depois do aumento de 0,4 p.p. do PIB estimado pelo MF para 2018 e dos 0,3 p.p. do PIB verificados em 2017. Esta evolução traduzirá a redução do peso dos impostos diretos de 10,2% do PIB em 2018 para 9,9% do PIB em 2019, como consequência do impacto agregado das alterações de política adotadas em sede de IRS e de IRC. De acordo com a POE/2019, a redução do peso dos impostos diretos será suficiente para compensar os acréscimos de peso das contribuições sociais efetivas que passará de 9,4% do PIB em 2018 para 9,5% do PIB em 2019, e do peso dos impostos indiretos que passará de 15,1% do PIB em 2018 para 15,2% do PIB em 2019.

⁹ Eliminação da sobretaxa (-144 M€), alteração dos escalões (-155 M€) e impacto do descongelamento das carreiras dos funcionários públicos na receita de IRS (+58 M€).

¹⁰ Tributação autónoma de viaturas em sede de IRS (+1 M€) e IRC (+39 M€), fim do PEC (-100 M€), IRC do interior (-40 M€), IRC PME (-13 M€) e alargamento do limite da DLRR (-13 M€).

Gráfico 4 – Evolução da carga fiscal (em % do PIB)



Fonte: INE (2017) e Ministério das Finanças (2018 e 2019). Cálculos do CFP. | Notas: O peso dos impostos de capital é residual ao longo do período, pelo que não é visível no gráfico. Os totais não correspondem necessariamente à soma das parcelas em % do PIB devido a arredondamentos.

Em 2019, o objetivo de crescimento da receita não fiscal e não contributiva (8,7%) dependerá da concretização dos ganhos financeiros a obter com os dividendos da CGD e do BdP, do impacto dos fundos europeus recebidos no âmbito do Portugal 2020 e de um robusto desempenho das vendas. De acordo com a POE/2019, a variação anual da receita não fiscal e não contributiva (1081 M€) dependerá em cerca de 44% do impacto das medidas e ganhos financeiros relativos à “Outra receita corrente” (326 M€)¹¹ e à receita de capital (145 M€)¹², e em cerca de um terço da evolução prevista para as vendas de bens e serviços¹³ (358 M€). Em termos relativos, tanto o crescimento das vendas (5,2%), que no próximo ano não contarão com o impacto de qualquer medida de política, como o crescimento da “outra receita corrente”, descontada de ganhos financeiros (8,8%), situam-se acima da dinâmica prospetivada para o PIB nominal (3,6%). De acordo com os esclarecimentos recebidos do MF, o crescimento das vendas de bens e serviços deverá ser positivamente influenciado pelo reforço do princípio da onerosidade¹⁴ e pelo aumento das vendas (prestações de serviços) de empresas do sector dos transportes, enquanto a “outra receita corrente” beneficiará do aumento de transferências correntes recebidas da União Europeia. Ainda assim, os crescimentos destas duas rubricas acima do previsto para o crescimento da atividade económica, em conjugação com a necessária concretização da

¹¹ Acréscimo previsto no montante de dividendos distribuídos pelo Banco de Portugal e pela CGD.

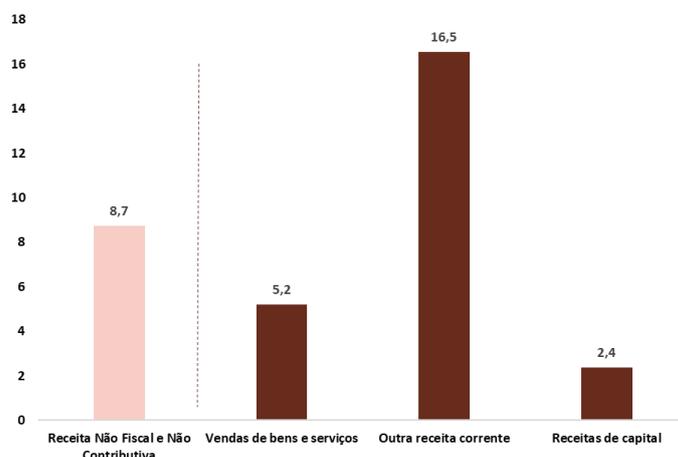
¹² Aceleração da execução dos fundos estruturais do Portugal 2020.

¹³ As vendas de bens e serviços em contabilidade nacional agregam, entre outros, um conjunto de grupos e artigos da receita da contabilidade orçamental (caixa) e outros que figuram na contabilidade de custos e proveitos. A título de exemplo identificam-se: as (i) vendas de bens; (ii) as vendas de serviços; (iii) as rendas de uma forma geral classificadas quer em “Vendas de Bens e Serviços”, quer em “Rendimentos de Propriedade”; (iv) alguns impostos indiretos específicos dos municípios; (v) as taxas moderadoras do SNS, para além de vendas e “outra receita corrente” efetuada por este sistema de saúde; (vi) as prestações de serviços e os proveitos suplementares relativos em particular às empresas de transportes e infraestruturas integradas no sector institucional das AP.

¹⁴ Este princípio, que se insere numa lógica de racionalização do uso e ocupação dos espaços públicos, ficou consagrado no artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de agosto, visando a sujeição ao pagamento de uma contrapartida pela utilização dos bens imóveis ou pelo espaço ocupado por parte dos serviços e restantes organismos.

distribuição de dividendos por parte de instituições financeiras e a aceleração da execução dos fundos europeus no âmbito do Portugal 2020, poderão consubstanciar um risco para a consecução do objetivo previsto para a receita não fiscal e não contributiva.

Gráfico 5 – Evolução da receita não fiscal e não contributiva em 2019 (tvh, %)



Fonte: Ministério das Finanças.

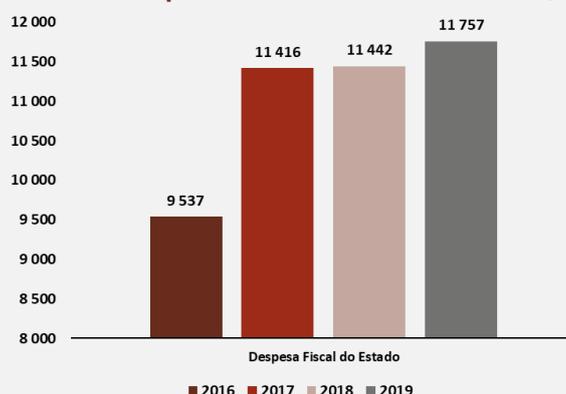
Caixa 1 – Despesa Fiscal do Estado na POE/2019

A despesa fiscal consiste no montante de receita tributária a que uma determinada entidade política (supranacional, nacional, regional ou municipal) voluntariamente renuncia com a finalidade de atingir objetivos de natureza económica, social, cultural ou outra. Em termos práticos, a despesa fiscal resulta da adoção de normas legais que visam a criação de exceções à tributação aplicável ao abrigo de um determinado imposto, implicando a perda total ou parcial da receita associada ao facto tributário por si abrangido.

Considerando que a publicação dos Relatórios de Despesa Fiscal foi retomada no presente ano¹⁵ e que a metodologia nele utilizada se baseia no novo Manual de Quantificação da Despesa Fiscal elaborado pela Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), espera-se que exista uma nova e reforçada coerência metodológica que permita a correta comparação entre a despesa fiscal prevista pelo MF nas POE de cada ano com a despesa fiscal efetivamente apurada nos relatórios de despesa fiscal de periodicidade anual.

Assim, em 2019, o MF prevê que a despesa fiscal do Estado ascenda a 11 757 M€, um valor que é superior em 315 M€ (ou seja, +2,8%) ao estimado para 2018, e em 2220 M€ (isto é, +23,3%) ao apurado em 2016 (ano em que atingiu 9 537 M€).

Gráfico 6 – Despesa Fiscal do Estado, 2016-2019 (M€)



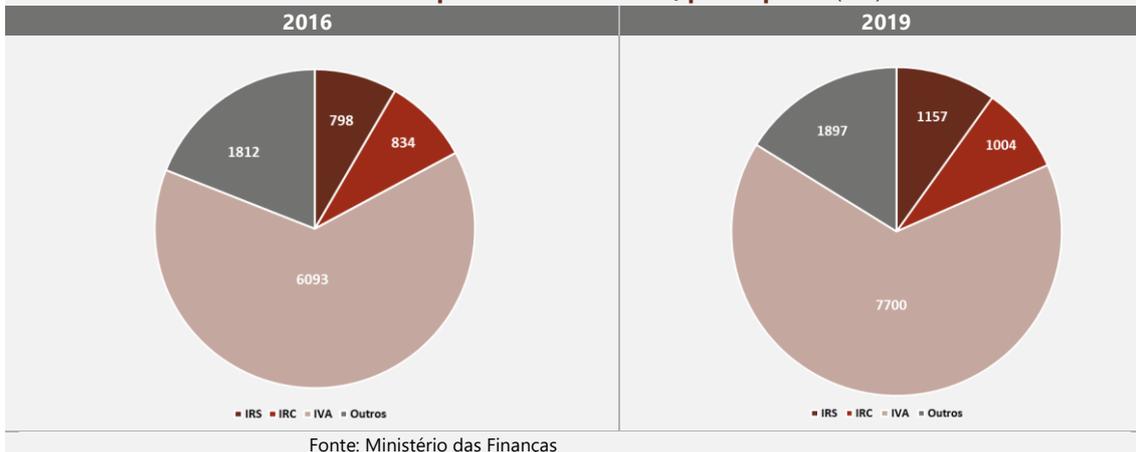
Fonte: Ministério das Finanças

A variação registada entre 2016 e 2019, dever-se-á, essencialmente, ao crescimento da despesa fiscal apurada em sede de IVA (+1606 M€ ou 26,4%), o qual traduz uma maior despesa associada à existência de taxas preferenciais

¹⁵ O Relatório da Despesa Fiscal 2017 foi publicado em julho de 2018 ([aqui](#)).

neste imposto (taxas reduzida e intermédia) num contexto de crescimento da procura interna e de medidas de política que têm alargado a aplicação das taxas preferenciais (redução da taxa de IVA aplicável a parte dos serviços de restauração e eletricidade). De acordo com a POE/2019, dever-se-á registar, neste período, um acréscimo da despesa fiscal em sede de IRS e IRC de 359 M€ (45%) e 170 M€ (20,3%), respetivamente. Ao nível do IRS, o aumento da despesa fiscal estará relacionado com o aumento do número de pessoas com um grau de deficiência igual ou superior a 60%, com o crescimento das deduções à coleta relativas à exigência de fatura e com o incremento significativo dos contribuintes inseridos no regime de tributação destinado aos residentes não habituais. No que respeita ao IRC, o acréscimo previsto para o quadriénio 2016-2019 estará relacionado com o aumento da despesa fiscal relativa a isenções relacionadas com fundos de pensões e seus equiparáveis.

Gráfico 7 – Despesa Fiscal do Estado, por imposto (M€)



2.3 ANÁLISE DA PREVISÃO DE DESPESA PÚBLICA NA POE/2019

O peso da despesa pública no PIB deverá diminuir de 43,9% em 2018 para 43,5% em 2019. Esta redução dependerá da evolução favorável da despesa com juros (-0,2 p.p.), da despesa corrente primária (-0,1 p.p.) e da despesa de capital (-0,1 p.p.). Para este desempenho contribui um forte efeito do denominador na análise da despesa em percentagem do PIB, que, de acordo com as previsões do MF tem subjacente um crescimento do produto nominal de 3,6%, superior ao da despesa pública (2,8%).

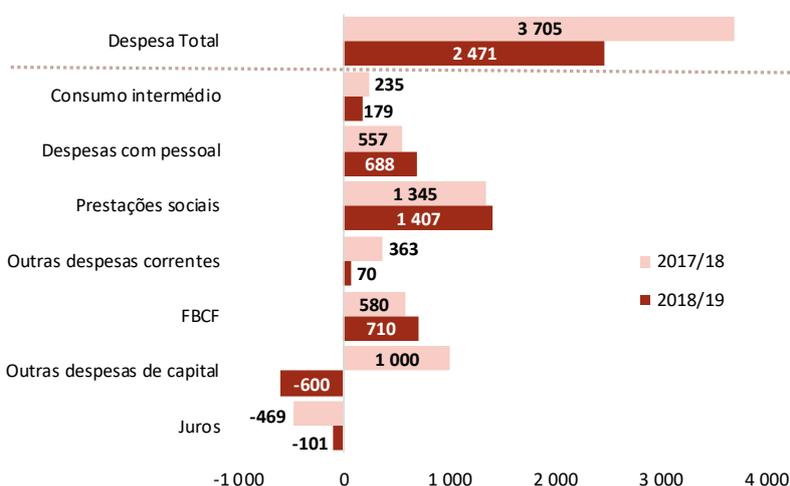
Quadro 4 – Despesa das administrações públicas e impacto previsto das medidas

	Despesa das administrações públicas										Medidas para 2019	
	% do PIB					M€					M€	
	2017	2018	2019	2017/18	2018/19	2017	2018	2019	2017/18	2018/19	Permanentes	Temporárias
Despesa Total	43,6	43,9	43,5	0,2	-0,4	84 928	88 633	91 104	3 705	2 471	1066	570
Despesa primária	39,8	40,4	40,2	0,6	-0,2	77 491	81 665	84 237	4 174	2 572	1257	570
Despesa corrente primária	37,4	37,4	37,2	-0,1	-0,1	72 849	75 443	77 906	2 594	2 463	893	
Consumo intermédio	5,4	5,3	5,2	-0,1	-0,1	10 565	10 800	10 980	235	179	-150	
Despesas com pessoal	10,9	10,8	10,8	-0,1	-0,1	21 299	21 856	22 545	557	688	481	
Prestações sociais	18,3	18,3	18,3	0,0	0,0	35 647	36 991	38 398	1 345	1 407	648	
que não em espécie	16,5	16,5	16,6	0,0	0,0	32 159	33 395	34 668	1 236	1 273	648	
em espécie	1,8	1,8	1,8	0,0	0,0	3 487	3 596	3 730	109	134		
Subsídios	0,4	0,5	0,5	0,0	0,0	857	951	1 069	93	119		
Outras despesas correntes	2,3	2,4	2,3	0,1	-0,1	4 481	4 844	4 914	363	70	-86	
Despesas de capital	2,4	3,1	3,0	0,7	-0,1	4 642	6 222	6 331	1 580	109	364	570
FBCF	1,8	2,1	2,3	0,2	0,3	3 563	4 144	4 853	580	710	224	
Outras despesas de capital	0,6	1,0	0,7	0,5	-0,3	1 078	2 078	1 477	1 000	-600	140	570
Juros	3,8	3,5	3,3	-0,4	-0,2	7 437	6 968	6 867	-469	-101	-191	

Fonte: INE e Ministério das Finanças. Cálculos CFP. | Notas: excluindo o impacto da operação de recapitalização da CGD em 2017 (3944 M€ em "outras despesas de capital"); os valores para 2017 são os publicados pelo INE e os relativos a 2018 e 2019 correspondem aos considerados pelo MF na POE/2019; na coluna das "Medidas para 2019" identifica-se o impacto orçamental que decorrerá de medidas temporárias e de medidas permanentes (incluindo os efeitos de *carry-over*). Para informação detalhada sobre as medidas temporárias e as medidas discricionárias ver a Caixa 3 e o Quadro 24, respetivamente.

Em termos relativos, a POE/2019 aponta para que o ritmo de crescimento da despesa desacelere de 4,4% em 2018 para 2,8% em 2019, devido à expectativa de um impacto de medidas temporárias menos desfavorável que no corrente ano. De acordo com a POE/2019, a despesa das AP deverá aumentar 3705 M€ em 2018 e 2471 M€ em 2019, atingindo um montante superior a 90 mil M€ no próximo ano. O acréscimo previsto para 2019 deverá ser induzido pela despesa corrente primária (+2572 M€) e, em menor grau, pela despesa de capital (+109 M€), devendo ser atenuado por uma diminuição dos encargos com juros (-101 M€) – ver Quadro 4 e Gráfico 8. A referida desaceleração do ritmo de crescimento da despesa das AP no próximo ano deverá decorrer de um impacto de medidas temporárias previsto para 2019 menos desfavorável que em 2018 (menos 568 M€).¹⁶ Este efeito encontra-se refletido sobretudo na evolução prevista para as “outras despesas de capital”, que, por essa razão, deverão registar uma diminuição de 1000 M€ no próximo ano, após um aumento de 600 M€ em 2018. Assinala-se o risco de essa redução poder não se vir a concretizar.

Gráfico 8 – Variação da despesa das administrações públicas (M€)



Fonte: INE e Ministério das Finanças. Cálculos CFP. | Nota: excluindo o impacto da operação de recapitalização da CGD em 2017 (3944 M€ em “outras despesas de capital”); o Gráfico não inclui a variação da despesa com subsídios por esta ser menos expressiva (+93 M€ entre 2017/2018 e +119 M€ entre 2018/2019).

À semelhança do que o MF estima para 2018, mais de metade do crescimento da despesa corrente primária previsto para 2019 (+2463 M€) resulta das prestações sociais (+1407 M€). A despesa corrente primária deverá registar um crescimento de 3,3% em 2019, ligeiramente inferior ao estimado para o corrente ano (3,6%). No conjunto destes dois anos, este agregado de despesa deverá aumentar 5056 M€, dos quais 2751 M€ em prestações sociais. O aumento da despesa com prestações sociais previsto para o próximo ano (1407 M€) deverá decorrer da atualização regular das pensões da segurança social e da Caixa Geral de Aposentações (CGA), com um impacto previsto de 268 M€,¹⁷ do efeito de medidas

¹⁶ A Caixa 3 e o Quadro 24 apresentam o detalhe das medidas temporárias previstas para 2018 e 2019.

¹⁷ Tal como em 2018, as pensões serão objeto de uma atualização regular a partir de janeiro no próximo ano, sendo que a atualização das pensões de valor até duas vezes o valor do IAS corresponderá à taxa de inflação (sem habitação) acrescida de pelo menos 0,5 p.p., atendendo a que a média da taxa de crescimento anual do PIB nos últimos dois anos

discricionárias com carácter permanente previstas na POE/2019, da evolução do número de pensionistas e da atualização do IAS.¹⁸ Em sentido contrário, o efeito da esperada melhoria do mercado de trabalho em 2019 deverá permitir que a despesa com prestações de desemprego diminua 54 M€ (o equivalente a -4,3%).¹⁹ Em percentagem do PIB, a despesa com prestações sociais deverá manter-se nos 18,3% em 2019.

As principais medidas discricionárias previstas deverão implicar um aumento das prestações sociais de 648 M€ em 2019, dos quais cerca de dois quintos por efeito de medidas aprovadas em anos anteriores. No quadro seguinte encontram-se elencadas as principais medidas de política orçamental com impacto na despesa com prestações sociais em 2019. Existem medidas já implementadas que serão mantidas (pelo terceiro ano consecutivo, as pensões de montante igual ou inferior a 1,5 vezes o valor do IAS serão objeto de uma atualização extraordinária),²⁰ e reforçadas (proteção da primeira e segunda infância do abono de família e apoio aos desempregados de longa duração; atualização dos valores de referência relativos ao RSI – Rendimento Social de Inserção). Outras medidas passarão a ter um âmbito de aplicação mais vasto, destacando-se o alargamento: da Prestação Social para a Inclusão à infância e juventude, do regime de proteção das carreiras contributivas muito longas,²¹ do acesso ao Complemento Solidário para Idosos (CSI) a pensionistas de pensão de invalidez, bem como da medida de gratuidade dos manuais escolares a toda a escolaridade obrigatória para todos os alunos da rede pública. Por fim, encontra-se também prevista a implementação de novas medidas, tais como o lançamento do Programa de Apoio à Redução Tarifária e a criação de um novo regime de reforma antecipada por flexibilização para pensionistas da Segurança Social,²² bem como de um complemento extraordinário aplicável aos pensionistas de novas pensões de mínimos.²³

será igual ou superior a 2% e inferior a 3%. De acordo com o Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, 3,6 milhões de pensões serão atualizadas no próximo ano, sendo que cerca de 80% das pensões da Segurança Social e da CGA terão um aumento real do poder de compra.

¹⁸ De acordo com informação adicional prestada pelo MF, a atualização do IAS a 1 de janeiro de 2019 terá um impacto na despesa com prestações sociais na ordem dos 30,4 M€.

¹⁹ O MF prevê uma diminuição da taxa de desemprego, de 6,9% no corrente ano para 6,3% em 2019.

²⁰ Embora essa atualização extraordinária abranja o mesmo universo considerado em 2017 e 2018, terá efeitos logo a partir do início de 2019, enquanto nos anos anteriores aplicou-se a partir do mês de agosto.

²¹ Em outubro de 2018, este regime passou a abranger os beneficiários com idade igual ou superior a 60 anos e com pelo menos 46 anos de descontos e que tenham iniciado a sua carreira contributiva com 16 anos ou menos, nos termos do Decreto-Lei n.º 73/2018, de 17 de setembro.

²² O artigo 90.º da Proposta de Lei n.º 156/XIII autoriza o Governo a aprovar a legislação que proceda à criação desse novo regime, que abrange a eliminação do fator de sustentabilidade para os pensionistas que reúnam a condição de, aos 60 anos, terem pelo menos 40 anos de carreira contributiva, nos seguintes termos: a partir de 1 de janeiro de 2019, para os pensionistas com 63 ou mais anos de idade cujas pensões tenham data de início a partir daquela data; a partir de 1 de outubro de 2019, para todos os pensionistas com 60 ou mais anos de idade cujas pensões tenham data de início a partir daquela data.

²³ Para os pensionistas que tenham um montante global de pensões igual ou inferior a 1,5 IAS.

**Quadro 5 – Impacto de medidas discricionárias
na despesa com prestações sociais em 2019 (M€)**

Designação	Carry-over de medidas anteriores	Nova medida/ alargamento	Total
Prestação Social para a Inclusão	98	55	153
Atualização extraordinária das pensões	52	85	137
Programa de Apoio à Redução Tarifária		83	83
Regime de proteção das carreiras contributivas muito longas	66		66
Reforço do abono de família	46	12	58
Alargamento do acesso ao Complemento Solidário para Idosos		46	46
Regime de reforma antecipada por flexibilização		44	44
Complemento extraordinário para novas pensões de mínimos		26	26
Alargamento da medida de gratuitidade dos manuais escolares		25	25
Atualização dos valores de referência relativos ao RSI	6		6
Reforço do apoio aos desempregados de longa duração		5	5
Impacto na despesa com prestações sociais em 2019	268	380	648
<i>em % do PIB</i>	<i>0,1%</i>	<i>0,2%</i>	<i>0,3%</i>

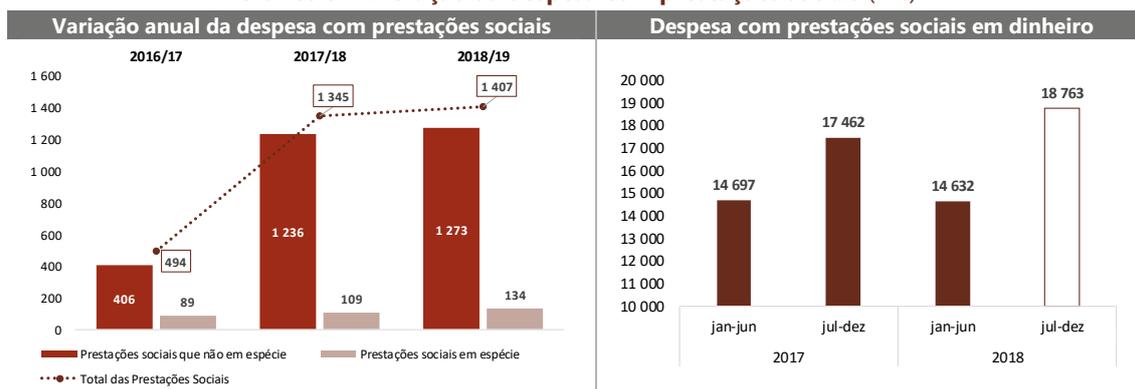
Fonte: Ministério das Finanças. Cálculos do CFP. | Notas: os valores relativos ao *carry-over* traduz o efeito de arrastamento para 2019 decorrente de medidas de política orçamental já implementadas anteriormente; RSI – Rendimento Social de Inserção.

O aumento previsto para a despesa com prestações sociais que não em espécie em 2019 é sensivelmente o mesmo que o esperado pelo MF para 2018. O cumprimento da nova estimativa do MF para a despesa com prestações sociais que não em espécie para 2018 implica que, no 2.º semestre do corrente ano, esta seja muito superior (+1301 M€) ao registado em igual período de 2017 (painel direito do Gráfico 9). Trata-se de um acréscimo homólogo muito expressivo, mesmo levando em consideração o acréscimo que decorrerá da alteração do regime de pagamento do subsídio de Natal.²⁴ Esta circunstância indicia que a despesa com prestações sociais possa ficar abaixo do valor considerado na nova estimativa do MF para 2018. Esta perceção é reforçada pelo facto de estar previsto para 2019 um aumento nas prestações sociais que não em espécie (1273 M€) praticamente igual ao estimado para este ano (1236 M€) – como se observa no painel esquerdo do Gráfico 9 - apesar de o impacto das medidas discricionárias previstas para 2019 ser muito superior ao estimado para o corrente ano.²⁵ Caso esta despesa fique aquém da nova estimativa para 2018 isso terá um impacto favorável na avaliação da previsão para 2019.

²⁴ No ano passado, metade do subsídio de Natal foi pago em duodécimos, enquanto no corrente ano este será pago de forma integral no último trimestre.

²⁵ No âmbito do OE/2018, impacto previsto de medidas discricionárias com incidência na despesa com prestações sociais era de 322 M€, enquanto na POE/2019 encontra-se previsto um impacto de 648 M€.

Gráfico 9 – Evolução da despesa com prestações sociais (M€)



Fonte: INE e Ministério das Finanças. Cálculos do CFP. | Nota: no gráfico do painel direito, o valor de 18 763 M€ corresponde ao montante necessário para que se concretize a nova estimativa do MF para a despesa com prestações em dinheiro em 2018.

O ritmo de crescimento das despesas com pessoal deverá acelerar de 2,6% no corrente ano para 3,1% em 2019. A POE/2019 aponta para um aumento das despesas com pessoal de 557 M€ em 2018 e de 668 M€ em 2019. Esta aceleração será devida à evolução prevista para o subsector da administração central, no âmbito do qual o crescimento das despesas com pessoal deverá passar de 2,7% em 2018 para 3,4% em 2019. No próximo ano as despesas com pessoal do conjunto das AP aumentarão pelo quarto consecutivo, atingindo um montante em termos absolutos (22 545 M€) muito próximo do registado em 2011 (painel direito do Gráfico 10). O MF prevê que a despesa com ordenados e salários cresça 3,6% em 2019, em linha com o crescimento do PIB nominal. Essa evolução deverá decorrer sobretudo da continuação do processo de descongelamento gradual de carreiras na administração pública aprovado no OE/2018, mas com pagamento faseado até dezembro de 2019, estimando-se um impacto bruto de 481 M€ nas despesas com pessoal (a Caixa 2 apresenta as sucessivas previsões do MF sobre esta matéria).²⁶ Para além deste efeito, esta rubrica refletirá pressões orçamentais decorrentes de outros fatores, nomeadamente: aumento do número de efetivos;²⁷ eventuais aumentos salariais na Função Pública;²⁸ descongelamento gradual das alterações gestionárias de posicionamento remuneratório e de prémios de desempenho (em 50% do seu valor), até ao limite das dotações para o efeito; recuperação de tempo de serviço dos professores;²⁹ e conclusão do programa de regularização extraordinária dos vínculos precários nas AP.³⁰ De acordo com informação prestada pelo MF,

²⁶ Esse impacto deverá ser mais elevado do que o que ocorrerá no corrente ano, em função do faseamento previsto no n.º 8.º do artigo 18.º da Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro (em 2018, 25% a 1 de janeiro e 50% a 1 de setembro; em 2019, 75% a 1 de maio e 100% a 1 de dezembro).

²⁷ O relatório do da POE/2019 refere que o Governo promoverá o recrutamento de 1000 trabalhadores qualificados com formação superior.

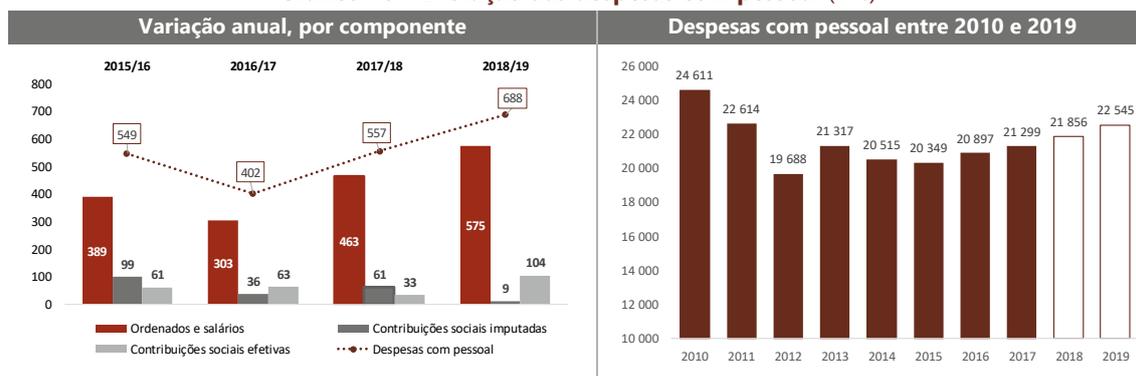
²⁸ Na conferência de imprensa de apresentação da POE/2019, o Ministro das Finanças referiu que existe uma disponibilidade de 50 M€ destinada a aumentos salariais no próximo ano e que o universo de beneficiários será definido no âmbito da discussão do orçamento na especialidade. Esta intenção não está mencionada no relatório nem na Proposta de Lei do OE/2019 entregue na Assembleia da República no passado dia 15 de outubro.

²⁹ De acordo com a [Nota à Comunicação Social](#) emitida pelo Ministério das Finanças e pelo Ministério da Educação no dia 7 de setembro de 2018, “o Governo irá aprovar um Decreto-Lei no sentido de permitir que a partir de 1 de janeiro de 2019, aos docentes do ensino básico e secundário cuja contagem do tempo de serviço esteve congelada entre 2011 e 2017, seja atribuída uma bonificação de 2 anos, 9 meses e 18 dias a repercutir no escalão para o qual progredam a partir daquela data.”

³⁰ O MF estima que a integração de precários no Estado tenha um efeito nulo no saldo das AP, implicando apenas uma reclassificação de consumo intermédio para despesas com pessoal.

o impacto decorrente do descongelamento de carreiras e dos restantes fatores acima referidos implicará um aumento das despesas com pessoal na ordem dos 750 M€ face a 2018, que deverá ser atenuado por um efeito substituição de efetivos (diferença salarial entre os trabalhadores que saem para aposentação em final de carreira e aqueles que entram) de aproximadamente 110 M€. Por fim, refira-se que o MF estima que o peso das despesas com pessoal no PIB baixe de 10,9% em 2017 para 10,8% em 2018 e se mantenha no próximo ano, salientando-se o forte efeito do denominador na análise deste rácio.

Gráfico 10 – Evolução das despesas com pessoal (M€)



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

Caixa 2 – Previsões do MF para as despesas com pessoal e para o descongelamento de carreiras

Na presente Caixa procede-se a uma breve revisão das previsões mais recentes do Ministério das Finanças para as despesas com pessoal das administrações públicas no período 2017-2022, com um enfoque particular no impacto previsto com a medida relativa ao descongelamento gradual das carreiras dos funcionários públicos.

No PE/2017, entregue em abril de 2017, as previsões do MF apontavam para que as despesas com pessoal das AP atingissem 21 165 M€ no ano de 2017. Esta previsão foi revista em alta no âmbito do OE/2018 (+244 M€). De acordo com os valores (provisórios) apurados pelo INE, as despesas com pessoal totalizam 21 299 M€ em 2017, um valor inferior ao estimado no OE/2018 (-110 M€) mas superior ao previsto no PE/2017 (+134 M€).

As previsões do MF para as despesas com pessoal para o ano de 2018 foram objeto de sucessivas revisões em alta. Com efeito, o valor previsto no OE/2018 era superior em 126 M€ face ao indicado no PE/2017. Posteriormente, no âmbito do PE/2018, a previsão do MF foi atualizada em mais 225 M€ face ao montante aprovado no OE/2018. Por fim, no contexto da POE/2019, a estimativa do MF aponta para que as despesas com pessoal atinjam 21 856 M€ no corrente ano, ou seja, 135 M€ acima do valor considerado no PE/2018. Caso esta mais recente estimativa do MF para 2018 se concretize, as despesas com pessoal ficarão 486 M€ acima do valor previsto no PE/2017. As previsões do MF para o período 2019-2021 também foram revistas em alta, como se observa no seguinte quadro.

Quadro 6 – Previsões do MF para as despesas com pessoal (M€)

Documento	Data	2017	2018	2019	2020	2021	2022
PE/2017	abr/17	21 165	21 371	21 575	21 823	22 070	
OE/2018	out/17	21 409	21 497				
PE/2018	abr/18		21 721	22 111	22 408	22 812	23 222
POE/2019	out/18		21 856	22 545			
Execução		21 299					

Fonte: Ministério das Finanças e INE (execução). Cálculos do CFP.

No âmbito das previsões das despesas com pessoal, assume particular relevância a estimativa do impacto decorrente da medida de descongelamento das carreiras dos funcionários públicos. Esta medida – que visa remover o congelamento introduzido pelas sucessivas Leis do OE entre 2011 e 2017 – foi inicialmente apresentada no PE/2017 e previa que o descongelamento fosse efetuado de forma gradual ao longo do horizonte temporal previsto naquele documento, ou seja, entre 2018 e 2021. Naquela ocasião o MF apontava para um impacto anual de 248 M€, totalizando 992 M€ no conjunto daqueles quatro anos.

Esta medida de política orçamental passou a estar consagrada na Lei do OE/2018 (Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro). Nos termos do artigo 18.º da referida lei, passou admitir-se, a partir de 1 de janeiro de 2018, valorizações e acréscimos remuneratórios resultantes de alterações obrigatórias de posicionamento remuneratório, progressões e mudanças de nível ou escalão, bem como de promoções, nomeações ou graduações em categoria ou posto superiores aos detidos. O n.º 8 do referido artigo 18.º definiu um faseamento distinto do que estava previsto no PE/2017. Ao invés de um pagamento em quatro anos, foi estabelecido um faseamento em dois anos, nos seguintes termos: em 2018, 25% a 1 de janeiro e 50% a 1 de setembro; em 2019, 75% a 1 de maio e 100% a 1 de dezembro. De acordo com informação prestada pelo MF, o impacto bruto nas despesas com pessoal em 2018 seria de 353 M€, mais 105 M€ do que o previsto no PE/2017.

Esta previsão para 2018 foi mantida no PE/2018, sendo que neste documento publicado em abril de 2018 o MF passou a prever um impacto global de 1040 M€, ligeiramente superior (+48 M€) ao previsto no PE/2017. No dia 5 de setembro de 2018, na sequência da sétima reunião de 2018 com as estruturas sindicais representativas dos trabalhadores, o MF emitiu um [Comunicado](#) que apontava para um impacto menor em 2018 (-58 M€) e maior em 2019 (+152 M€), face ao previsto cinco meses antes. Por fim, de acordo com informação prestada pelo MF no âmbito da POE/2019, o impacto bruto previsto com a medida de descongelamento de carreiras passou a ser de 481 M€ no ano de 2019.

Quadro 7 – Previsões do MF para o impacto bruto do descongelamento de carreiras (M€)

Documento	Data	2018	2019	2020	2021
PE/2017	abr/17	248	248	248	248
OE/2018	out/17	353			
PE/2018	abr/18	353	390	297	
Comunicado MF*	set/18	295	542		
POE/2019	out/18		481		

Fonte: Ministério das Finanças. Cálculos do CFP. | Nota: * publicado no dia 5 de setembro de 2018.

Estas sucessivas revisões traduzem uma instabilidade que compromete a qualidade da previsão das despesas com pessoal, uma das rubricas com maior grau de rigidez e peso na despesa pública, cuja projeção deveria ser efetuada de forma relativamente fácil. Neste contexto, torna-se premente a necessidade de implementação de sistemas eficazes de gestão recursos humanos. No relatório da POE/2019 é referido que, a partir do próximo ano, estará disponível um novo sistema de informação da organização do Estado (SIOE+), que consistirá numa versão melhorada da plataforma centralizada de recolha de informação das entidades e serviços do sector público e respetivos recursos humanos. Espera-se que essa nova solução introduza as melhorias indispensáveis no processo de recolha e carregamento dos dados e permita responder mais eficazmente à formulação de políticas públicas. A qualidade do mecanismo de controlo das valorizações remuneratórias será fulcral para a melhoria de futuras previsões sobre as despesas com pessoal das AP, uma vez que, mesmo após o pagamento faseado que está previsto no âmbito do descongelamento, os funcionários públicos continuarão a progredir na carreira à medida que reúnam requisitos para tal.

As dotações respeitantes aos principais instrumentos de controlo da despesa orçamental sob gestão do Ministério das Finanças em 2019 ascendem a 0,5% do PIB.

Ao contrário do procedimento adotado no OE/2018, para 2019, não foi orçamentada qualquer dotação centralizada no programa Finanças destinada a cobrir o impacto do descongelamento de carreiras.³¹ Contudo, uma parte substancial (200 M€) da dotação provisional para 2019 foi orçamentada na rubrica de despesas com pessoal. No quadro seguinte encontram-se elencadas as dotações respeitantes aos principais instrumentos de controlo orçamental que serão geridos pelo Ministério das Finanças em 2019, num total de 1043 M€ em contabilidade nacional.

³¹ No OE/2018 foi orçamentada uma dotação de 130 M€ para cobrir o impacto do descongelamento na despesa da administração central financiada por receitas gerais. Desconhece-se a estimativa do MF relativamente à utilização desta dotação em 2018. Até ao final de outubro, esta teve uma utilização de apenas 7,4 M€.

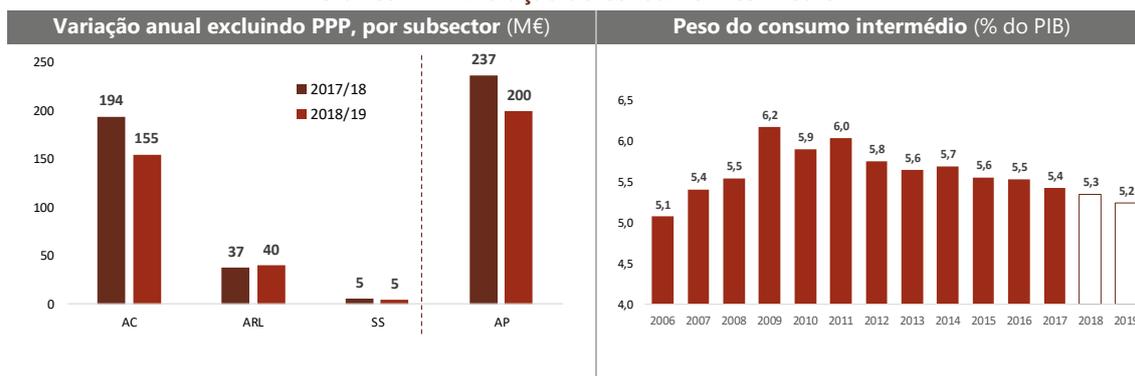
Quadro 8 – Principais instrumentos de controlo orçamental em 2019
(desagregação por rubrica em contas nacionais, em M€)

Designação	Total
Consumo intermédio:	
- Reserva orçamental	470,3
- Dotação provisional	130,0
- Sustentabilidade do sector da Saúde	84,9
- Regularização de passivos	20,0
Despesas com pessoal:	
- Dotação provisional	200,0
Outras despesas correntes:	
- Financiamento do Programa de Apoio à Redução Tarifária	83,0
- Orçamento participativo	1,3
FBCF:	
- Contrapartida pública nacional global	50,0
- Orçamento participativo	3,8
Total	1 043,2

Fonte: Ministério das Finanças. Cálculos do CFP. | Nota: o quadro não inclui a dotação destinada à aplicação de ativos (380 M€) porque corresponde a despesa não orçamental.

A POE/2019 aponta para um abrandamento do ritmo de crescimento do consumo intermédio, de 2,2% em 2018 para 1,7% em 2019. O MF espera que o consumo intermédio aumente 235 M€ no corrente ano e 179 M€ em 2019. Excluindo a despesa com PPP rodoviárias,³² está previsto um aumento no restante consumo intermédio de 2,1% ou 200 M€ em 2019, dos quais 155 M€ na administração central (valor que traduz uma desaceleração face ao acréscimo de 194 M€ estimado para 2018, como se observa no painel esquerdo do Gráfico 11). Trata-se de um aumento inferior ao crescimento nominal do PIB previsto pelo MF (3,6%) e que incorpora poupanças resultantes de uma expectativa de não utilização de uma parte (530 M€) das dotações orçamentais sujeitas a autorização prévia do Ministro das Finanças, bem como do exercício de revisão da despesa pública (150 M€). Refira-se que, de acordo com informação prestada pelo MF, encontram-se orçamentados nesta rubrica 130 M€ correspondentes a uma parte da dotação orçamental para 2019 (Quadro 8). Em percentagem do PIB, o MF prevê que o consumo intermédio baixe pelo quinto ano consecutivo, atingindo 5,2% em 2019, o valor mais baixo desde 2006 (painel direito do Gráfico 11).

³² De acordo com informação adicional prestada pelo MF, a despesa com PPP rodoviárias deverá atingir 1367 M€ em 2019, menos 20 M€ do que o montante previsto para o corrente ano.

Gráfico 11 – Evolução do consumo intermédio

Fonte: INE e Ministério das Finanças. Cálculos do CFP. Nota: AC – Administração Central; ARL – Administração Regional Local; SS – Segurança Social AP – Administrações Públicas.

A previsão da conta das administrações públicas para 2019 tem implícita a não utilização de despesa em 590 M€, um montante igual ao considerado para 2018. De acordo com informação adicional prestada pelo MF, na conta das AP para 2019 na ótica da contabilidade nacional, foi abatido um valor de 590 M€, dos quais 530 M€ na rubrica de consumo intermédio.³³ Este ajustamento, sinalizado no relatório da POE/2019,³⁴ corresponde a um procedimento habitual que decorre de uma possibilidade conferida pelo artigo 4.º da Proposta de Lei do OE/2019. Esta norma condiciona a utilização de algumas dotações orçamentais das entidades da administração central, sujeitando-as a autorização prévia do membro do Governo responsável pela área das finanças.³⁵ O referido abatimento reflete a expectativa de não utilização de uma parte dessas dotações orçamentais,³⁶ sendo utilizado pelo MF para previsão da conta das AP na ótica da contabilidade nacional. Essa conta consolidada faz parte do relatório da POE que acompanha a proposta de lei do Orçamento do Estado, mas que não está sujeito a aprovação na Assembleia da República. Note-se que as dotações de despesa que constam nos mapas da Lei do OE são apresentadas na ótica da contabilidade pública e são aprovadas na Assembleia da República sempre em termos brutos, ou seja, sem estarem afetadas pelos abatimentos.³⁷

³³ A reserva orçamental para 2019 ascende a cerca de 470 M€, montante que foi considerado logo à partida como poupança de consumo intermédio.

³⁴ O “Quadro III.3.2. - Passagem de saldos de Contabilidade Pública a Contabilidade Nacional” do relatório da POE/2019 inclui uma nota informando que “o saldo da Administração Central em contabilidade nacional parte dos limites máximos da despesa fixados em contabilidade pública para uma estimativa que inclui um diferencial de 590 milhões de euros”.

³⁵ Uma das dotações cuja utilização encontra-se condicionada é a relativa à reserva orçamental. O valor desta reserva corresponde a 2,5% do orçamento de todo o programa orçamental (com as exceções previstas no n.º 32 da Circular da DGO n.º 1390, de 8 de agosto de 2018). Na conta das AP apresentada no Orçamento do Estado para o corrente ano de 2018 foi também efetuado um abatimento de 590 M€, dos quais 446 M€ dizem respeito à reserva orçamental (cuja utilização está sujeita à autorização do Ministro das Finanças, nos termos da Lei do OE/2018).

³⁶ Não se encontra disponível informação sobre o total das dotações orçamentais que, nos termos da Proposta de Lei do OE/2019 (PPL n.º 156/XIII), só podem ser utilizadas a título excepcional. O n.º 13 do artigo 4.º da PPL determina que as cativações iniciais resultantes da proposta de lei e do decreto-lei de execução orçamental para 2019 sejam inferiores, no seu conjunto, a 90% do valor global dos correspondentes cativos iniciais, aprovados em 2017. Naquele ano os cativos iniciais, excluindo os que incidiram sobre a reserva orçamental, ascenderam a 1451 M€ e os cativos finais totalizaram 425,3 M€. Em relação à reserva orçamental, de um total de 429,9 M€ foram utilizados 299,6 M€ no ano de 2017.

³⁷ De acordo com a Lei de Enquadramento Orçamental, o único documento do OE sujeito a aprovação na Assembleia da República é a proposta de lei do Orçamento do Estado, que contém o articulado e os designados “mapas da lei” em contabilidade pública (previstos no artigo 32.º da Lei n.º 41/2014, de 10 de julho).

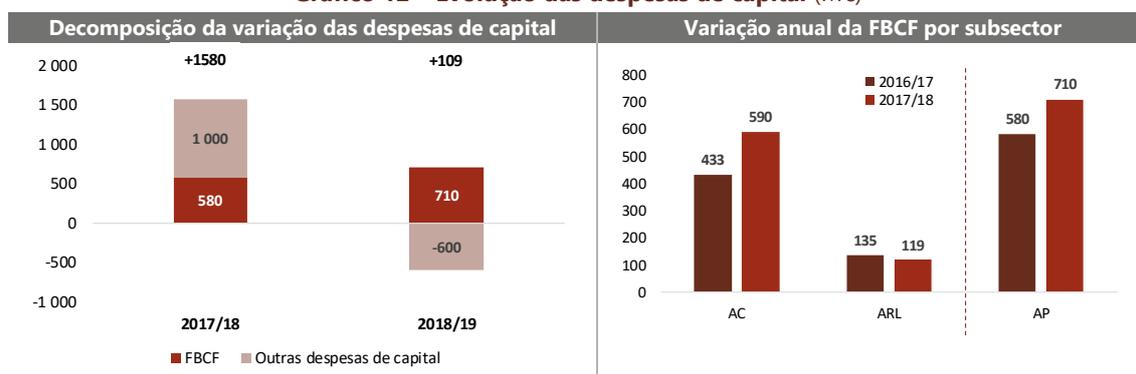
A rubrica “outras despesas correntes” deverá apresentar um aumento de 1,5% em 2019.

Essa variação prevista corresponde a um acréscimo de 70 M€, para o qual deverão contribuir o aumento da contribuição financeira para o orçamento da União Europeia (+6,4%) e o pagamento à Grécia, no âmbito do seu programa de ajustamento.³⁸ Em sentido oposto, salientam-se as poupanças previstas no âmbito do exercício de revisão de despesa (86 M€) e o efeito de base relativo ao pagamento de juros de mora incorridos pelo Município de Lisboa no corrente ano, na sequência de um processo judicial (31,8 M€).

O ritmo de crescimento das despesas de capital deverá abrandar no próximo ano devido a um efeito de medidas temporárias menos desfavorável que em 2018.

O efeito dessas medidas encontra-se refletido na rubrica “outras despesas de capital” que, por essa razão, deverá apresentar um aumento de 1000 M€ em 2018 e um decréscimo de 600 M€ em 2019 (painel esquerdo do Gráfico 12). Com efeito, o impacto nesta rubrica decorrente de medidas temporárias este ano (1107 M€) deverá ser mais desfavorável do que o previsto para 2019 (570 M€) – ver Caixa 3 e Quadro 24. Para o efeito menos desfavorável em 2019 deverão contribuir a expectativa de que a injeção de capital no Novo Banco seja inferior à efetuada em 2018 (menos 392 M€)³⁹ e os efeitos de base relativos à conversão de impostos diferidos (150 M€) e à despesa decorrente dos incêndios florestais ocorridos no ano de 2017 (100 M€). Excluindo os efeitos de medidas temporárias em 2018 e 2019, está implícita uma redução de 45 M€ na rubrica “outras despesas de capital”.

Gráfico 12 – Evolução das despesas de capital (M€)



Fonte: INE e Ministério das Finanças. Cálculos do CFP. | Notas: excluindo o impacto da operação de recapitalização da CGD em 2017 (3944 M€ em “outras despesas de capital”); o gráfico do painel da direita não inclui o subsector da segurança social porque a respetiva despesa é pouco expressiva; AC – administração central; ARL – administração regional e local; AP – administrações públicas.

A POE/2019 aponta para uma aceleração do ritmo de crescimento da Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF).

O MF estima que o peso da FBCF no PIB aumente 0,2 p.p. em 2018 e 0,3 p.p. em 2019, atingindo 2,3% do PIB. A POE/2019 prevê que o ritmo de crescimento da FBCF passe de 16,3% em 2018 para 17,1% no próximo ano. Essa aceleração deverá ser justificada pela administração central, uma vez que na administração regional e local está previsto um ligeiro abrandamento (painel direito do Gráfico 12). A FBCF do conjunto das AP

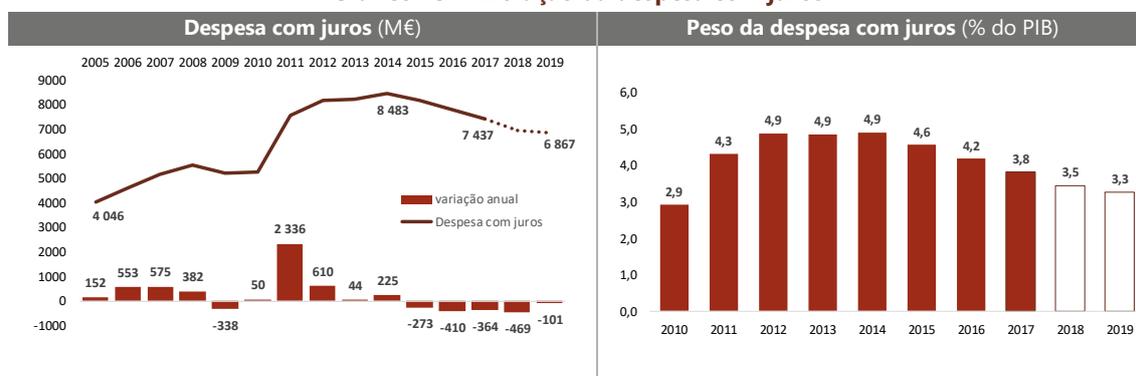
³⁸ Para o corrente ano estava previsto um pagamento de 144 M€ mas, na sequência de decisão do Eurogrupo em junho passado, passou a estar estipulado apenas um valor de 44 M€ a ocorrer em 2019.

³⁹ O impacto em contas nacionais decorrente desse aumento de capital efetuada em 2018 ascende a 792 M€, enquanto para o próximo ano está previsto um impacto de 400 M€.

deverá ascender a 4853 M€, mais 701 M€ face ao valor estimado para 2018. O MF prevê que o investimento público em grandes projetos estruturantes atinja 1100 M€, mais 500 M€ do que no corrente ano, refletindo uma maior execução de fundos europeus no âmbito do Portugal 2020.⁴⁰ De acordo com o relatório da POE/2019, uma parte significativa desses projetos diz respeito a investimentos em corredores internacionais na ferrovia; obras para extensão de linhas de metropolitano; compra de material circulante para os serviços públicos de transporte por metropolitano, comboio e barco; construção de novos hospitais e de estabelecimentos prisionais, assim como investimentos na rede escolar. Contudo, nos últimos anos a FBCF tem ficado bastante aquém da previsão inicial e essa situação deverá voltar a ocorrer no corrente ano: a nova estimativa do MF para 2018 aponta para que a FBCF fique cerca de 400 M€ abaixo do valor previsto no OE/2018 e no PE/2018 (Caixa 7).

Em 2019 a despesa com juros deverá diminuir pelo quinto ano consecutivo, mas a redução prevista (101 M€) será a menos expressiva. O MF prevê que a despesa com juros ascenda a 6867 M€ em 2019, diminuindo 101 M€ face ao corrente ano e contribuindo para atenuar o crescimento da despesa das AP em 2019. Caso essa previsão se concretize, será o quinto ano consecutivo em que se verificará uma redução desta despesa, embora inferior à diminuição de 469 M€ estimada para o corrente ano (painel esquerdo do Gráfico 13). Com efeito, o ritmo de diminuição da despesa com juros deverá abrandar de 6,3% em 2018 para 1,4% em 2019. A redução prevista para o próximo ano incorpora uma poupança de 191 M€.⁴¹ Em percentagem do PIB, os encargos com juros em 2019 deverão manter a tendência de descida iniciada em 2015, baixando 0,2 p.p. no próximo ano, para 3,3%. No entanto, este rácio ainda se situará acima dos 2,9% registados em 2010 (painel direito do Gráfico 13).

Gráfico 13 – Evolução da despesa com juros



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

⁴⁰ O quadro das principais medidas de política orçamental para 2019, que integra o relatório da POE/2019, não inclui a medida relativa ao impacto dos fundos estruturais no âmbito do Portugal 2020. Contudo, de acordo com informação prestada pelo MF, a POE/2019 mantém o impacto de 224 M€ previsto para 2019 que tinha sido considerado no PE/2018. A FBCF para 2019 inclui uma dotação de 50 M€ destinada à contrapartida pública nacional, um montante inferior aos 100 M€ estimados para 2018.

⁴¹ De acordo com informação adicional prestada pelo MF, uma parte dessa poupança resulta do reembolso do empréstimo que se prevê antecipar ao FMI no corrente ano (ver Capítulo 4). O CFP solicitou ao MF a quantificação da poupança decorrente dessa antecipação, mas não obteve resposta.

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

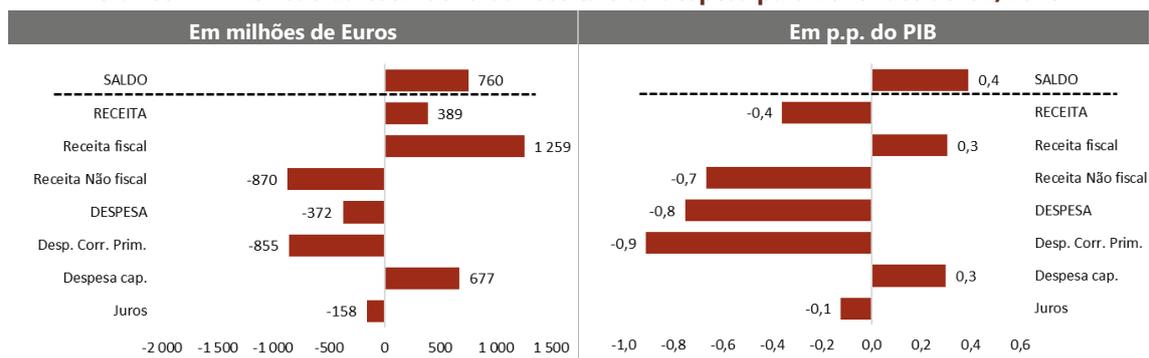
Para efeito da análise apresentada no presente capítulo devem ter-se em conta as seguintes considerações: 1) Para aferição do cumprimento da regra do saldo orçamental utilizou-se como denominador o PIB nominal, tal como definido na lei de enquadramento orçamental. 2) O saldo estrutural abaixo calculado sustenta-se, por um lado, na classificação das medidas temporárias e das medidas não recorrentes segundo os critérios de análise do CFP (ver Caixa 3) e, por outro, nas componentes cíclicas calculadas de acordo com a metodologia comum acordada na União Europeia. Verificam-se diferenças relativamente aos valores apresentados no Relatório do OE/2019 que resultam por um lado destes terem sido calculados utilizando pressupostos diferentes na utilização da metodologia comum e terem por base uma diferente classificação das medidas temporárias. As diferenças relativamente aos valores publicados pela CE resultam quer das diferenças no cenário macroeconómico subjacente, quer também da diferente classificação das medidas temporárias. Estas diferenças afetam a avaliação do saldo estrutural e conseqüente ajustamento a que Portugal está obrigado no âmbito da vertente preventiva do Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC).

3.1 SALDOS ORÇAMENTAIS

A POE/2019 apresenta para 2018 uma estimativa para o défice das AP inferior ao previsto no OE/2018 e em linha com o défice apresentado no PE/2018. Assim, a mais recente estimativa publicada pelo MF aponta para um défice de 0,7% do PIB em 2018, valor que compara com o défice de 1,1% do PIB apresentado no OE/2018, o que constitui uma revisão em baixa de 0,4 p.p. do PIB. Esta revisão tem subjacente a melhoria do enquadramento macroeconómico, refletindo um PIB nominal superior ao apresentado quer no OE/2018 quer no PE/2018, um crescimento do emprego acima do esperado, com efeitos positivos na receita fiscal e contributiva, conjugados com um nível de despesa inferior ao estimado. A Caixa 7 compara a estimativa mais recente para 2018 subjacente à POE/2019 com a previsão inicial que constava do OE/2018 (aprovado) e com a atualização dessa previsão efetuada no âmbito do PE/2018.

A revisão dos agregados da receita e da despesa face à estimativa apresentada no OE/2018 justifica a diferente estimativa para o défice orçamental considerada na POE/2019. Em termos nominais, a estimativa de receita apresentada pelo MF aponta para uma revisão em alta (389 M€), justificada integralmente pelo aumento esperado da receita fiscal e contributiva (1651 M€), em particular pela evolução dos impostos diretos. Em rácio do PIB, a revisão tem uma leitura diferente em resultado da correção em alta do PIB nominal (em cerca de 2570 M€) face ao OE/2018. Nesta ótica identifica-se a despesa como a principal responsável para a revisão em baixa do saldo e dentro desta a despesa corrente primária. O consumo intermédio, as “outras despesas correntes”, os subsídios e as prestações sociais determinam esta revisão, tal como a variação favorável da despesa com juros, em resultado das condições de financiamento mais favoráveis.

Gráfico 14 – Revisão da estimativa da receita e da despesa para 2018 face ao OE/2018



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

A POE/2019 reafirma o objetivo de défice apresentado no PE/2018 para o ano de 2019, prossequindo uma estratégia de consolidação orçamental que continua a beneficiar sobretudo do contributo dos juros e da recuperação do ciclo económico. O MF prevê que a correção do desequilíbrio orçamental para 2019 reflita uma redução do défice de 0,5 p.p. do PIB. Mais de dois terços desta redução será explicada pela diminuição da despesa com juros e pelo efeito favorável do ciclo económico, ao qual acrescem ainda os efeitos de natureza temporária no saldo. Os efeitos de natureza temporária previstos são inferiores ao estimado para 2018 e a despesa com juros deverá registar também um menor contributo para a redução do défice em 2019.

Quadro 9 – Indicadores orçamentais

	Em % do PIB				Variação (p.p. PIB)			
	2016	2017	OE/2019		2016	2017	OE/2019	
			2018	2019			2018	2019
Saldo orçamental:								
Primário	2,2	0,9	2,7	3,1	2,1	-1,4	1,9	0,4
Global	-2,0	-3,0	-0,7	-0,2	2,4	-1,0	2,2	0,5
Ajustado de med. temporárias, não recorrentes	-2,4	-0,8	-0,3	0,1	0,7	1,6	0,5	0,4
Ajustado do ciclo	-1,6	-3,3	-1,4	-1,1	1,9	-1,7	1,9	0,3
Estrutural	-2,1	-1,1	-1,0	-0,8	0,2	0,9	0,1	0,2
Primário estrutural	2,1	2,7	2,5	2,5	-0,2	0,6	-0,2	0,0
<i>por memória</i>								
medidas temporárias ou não recorrentes	0,4	-2,2	-0,4	-0,3	1,7	-2,6	1,8	0,1
hiato do produto*	-0,6	0,7	1,3	1,7	1,1	1,3	0,6	0,4
componente cíclica	-0,3	0,3	0,7	0,9	0,5	0,7	0,3	0,2
juros	4,2	3,8	3,5	3,3	-0,4	-0,4	-0,4	-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 recalculado pelo CFP com base na metodologia comunitária (utilização do programa CONV resultante da *Autumn Forecast* de 2018 da Comissão Europeia). As medidas temporárias, não recorrentes refletem o critério de classificação do CFP, o qual não é coincidente com o adotado pelo MF. As variações não correspondem necessariamente às diferenças dos valores em percentagem do PIB devido a arredondamentos.

Prossequindo a trajetória de ajustamento interrompida em 2015, a POE/2019 apresenta uma previsão de melhoria para o saldo orçamental reflexo sobretudo da melhoria do excedente primário. Perspetiva-se a continuação da acumulação de excedentes primários, verificada desde 2015, com a previsão para 2019 a apontar para um saldo orçamental primário de 3,1% do PIB. Este resultado representa uma melhoria de 0,5 p.p. do PIB face ao valor estimado para 2018, assente num igual contributo da despesa e da receita. (ver Quadro

9). Esta evolução é fundamental para assegurar uma trajetória sustentada de redução do rácio da dívida pública.

Em 2019, e à semelhança do que tem vindo a ser observado em 2018, o défice orçamental previsto em contas nacionais será inferior ao da ótica da contabilidade de caixa. Este facto conduz ao afastamento da leitura mais célere que a monitorização mensal sobre a evolução das contas públicas na ótica de caixa fornece face à que resulta das estatísticas elaboradas em contabilidade nacional. Esta diferença deverá ascender a 1218 M€ (0,6 p.p. do PIB) refletindo um ajustamento substancial entre as duas óticas contabilísticas, explicado sobretudo pelos ajustamentos relativos à especialização do exercício, que corrige os dados em ótica de caixa, atribuindo os desembolsos e as receitas aí registadas ao exercício a que respeita a transação que os origina. Este ajustamento significativo (1277 M€; 0,6 % do PIB) é fundamentado pelos ajustamentos temporais que o MF prevê para as Entidades Públicas Reclassificadas (973 M€), pelo *accrual* dos juros (610 M€), pelos fundos de pensões (517 M€) e pelos ajustamentos temporais relativos a impostos e contribuições sociais (178 M€) e regularização de dívidas a fornecedores de anos anteriores (145 M€). Em sentido inverso concorrem, essencialmente, os ajustamentos relativos à neutralidade dos fundos europeus (-745 M€) e a rubrica outros ajustamentos (-320 M€).

Caixa 3 – Medidas temporárias consideradas pelo CFP em 2018 e 2019

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

O quadro seguinte identifica as medidas temporárias ou medidas não recorrentes consideradas pelo CFP na análise das contas públicas para 2018 e 2019, subjacentes à POE/2019. Em 2018 na receita foi considerada como medida temporária e não recorrente, a recuperação do remanescente da garantia prestada pelo Estado ao Banco Privado Português (BPP). Trata-se de uma medida que reflete a reversão de uma operação de apoio ao sistema financeiro que em 2010 afetou negativamente o saldo das AP. Em 2018 identificam-se ainda na despesa: o aumento de capital no Novo Banco (recapitalização) por ativação do mecanismo de capital contingente acordado no âmbito do processo de alienação daquela instituição financeira, os pagamentos extraordinários por decisões judiciais referentes ao Município de Lisboa, a despesa com ativos por impostos diferidos e por fim a despesas com os incêndios florestais de 2017 exceto na parte que respeita ao combate e prevenção. O impacto destas operações afetou o registo na “outra despesa de capital”, exceto os juros de mora relativos ao pagamento extraordinário acima referido que incidiu na “outra despesa corrente”.

Quadro 10 – Impacto das medidas temporárias no saldo orçamental

	Em % do PIB			Em % do PIB		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019
Medidas temporárias ou não recorrentes (impacto no saldo)	-4 213	-775	-570	-2,2	-0,4	-0,3
Receita	73	363	0	0,0	0,2	0,0
Recuperação da Garantia do BPP	73	363		0,0	0,2	
Despesa	4 286	1 138	570	2,2	0,6	0,3
Recapitalização da CGD	3 944			2,0		
Recapitalização do Novo Banco		792	400	0,0	0,4	0,2
Ativos por impostos diferidos	154	150		0,1	0,1	
Assunção de dívidas (Swaps STCP e Carris)	111			0,1		
Incêndios florestais	60	100		0,0	0,0	
Entrega de Aeronaves F-16 à Roménia	-41			0,0		
Devolução da taxa de proteção cívil (Município de Lisboa)	59			0,0		
Pagamentos extraordinários por decisões judiciais (Município de Lisboa)		96	170		0,0	0,1

Fonte: INE e Ministério das Finanças. | Nota: Cálculos e classificação da responsabilidade do CFP. Os totais não correspondem necessariamente à soma das parcelas em percentagem do PIB devido a arredondamentos.

Para o ano de 2019, o CFP classificou como medidas temporárias e não recorrentes duas operações com impacto na despesa, cuja natureza é idêntica à considerada para 2018: um novo aumento de capital no Novo Banco por ativação

do mecanismo atrás referido e os pagamentos extraordinários por decisões judiciais que o município de Lisboa perspetiva com elevada probabilidade vir a transitar em julgado ao longo de 2019.

Contrariamente ao considerado pelo MF, o CFP não classificou como medidas temporárias, as operações relativas ao apoio ao grupo de investidores comumente designados por “lesados do BES” com impacto em 2018 e 2019, bem como o impacto no imposto sobre o tabaco, com efeito apenas em 2019, em resultado da previsível aprovação tardia do OE para 2020. A primeira é justificada pelo facto de se tratar uma medida de política que aumenta o défice, não se afigurando o seu enquadramento como apoio excecional ao sistema financeiro. Neste entendimento, a sua consideração como medida temporária parece colidir com o princípio de que medidas discricionárias de política que aumentam o défice não se qualificam em regra como *one-off*. A segunda porque o impacto da medida em causa é inferior ao limiar mínimo de 0,1% do PIB que é admitido como significativo para classificação como medida temporária conforme previsto nos princípios básicos enunciados na publicação da Comissão Europeia “Guiding Principles for the Classification of One-Off Measures”, Report on Public Finances in EMU 2015, Institutional Paper 14, 2015, Parte II, Capítulo 3, pp. 52-65. Acresce por outro lado, o argumento de que a medida em causa eleva artificialmente o nível de receita estrutural e consequentemente o saldo, beneficiando a avaliação da variação do saldo estrutural. No passado, a natureza do impacto desta medida nunca justificou a sua classificação como medida temporária não recorrente dado decorrer do ciclo normal de receita que este imposto atravessa de quatro em quatro anos. Sobre este entendimento, os princípios enunciados na referida publicação da CE, não impedem a classificação da antecipação daquela receita enquanto *one-off*, desde que para 2020 esse efeito seja anulado com o valor simétrico da medida.

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

3.2 AJUSTAMENTO ORÇAMENTAL E POSTURA DA POLÍTICA ORÇAMENTAL

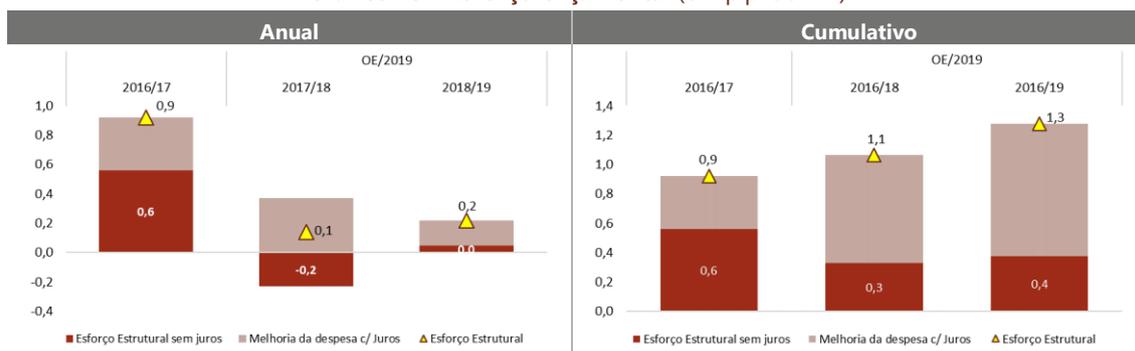
De acordo com as previsões do MF, em 2019 o valor do saldo estrutural (recalculado)⁴² subjacente à POE/2019 deverá continuar a reduzir a distância face ao Objetivo de Médio Prazo (OMP). Estima-se que a distância face àquele objetivo que, corresponde a um excedente estrutural de 0,25% do PIB, ascenda a 1,0 p.p. do PIB, segundo os cálculos do CFP. Esta aproximação ao OMP tem subjacente uma estimativa de saldo estrutural para os anos de 2018 e 2019 que garante a margem de segurança necessária em relação ao rácio de 3% do PIB para o défice orçamental nominal.⁴³ Esta margem possibilita à política orçamental responder às flutuações cíclicas normais por via da atuação dos estabilizadores automáticos sem incorrer na situação de défice excessivo.

A POE/2019 aponta para que o esforço orçamental medido pela variação do saldo estrutural continue a depender sobretudo do contributo da redução dos encargos com juros. Em 2019, a evolução do saldo estrutural, apesar de não ser afetada por uma deterioração do saldo primário como se estima que aconteça em 2018, continua a beneficiar do importante contributo resultante da redução dos encargos com juros (Gráfico 15). De acordo com os valores subjacentes à POE/2019, em termos cumulativos no período de 2016 a 2019, verificar-se-á, uma melhoria estrutural de 1,3 p.p. do PIB, dos quais mais de dois terços se ficarão a dever ao contributo da redução dos encargos com juros (0,9 p.p. do PIB) e o restante ao esforço orçamental que decorre da ação governativa (melhoria de 0,4 p.p. do saldo primário estrutural).

⁴² O saldo estrutural é obtido através do défice orçamental expurgado dos efeitos do ciclo económico e das medidas *one-off* e temporárias.

⁴³ Em termos técnicos, o défice estrutural estimado é inferior ao “valor mínimo de referência” que corresponde atualmente a 1,1% do PIB para 2018 e 1,0% para 2019 ([Vade Mecum on the Stability Growth Pact 2018 Edition](#)).

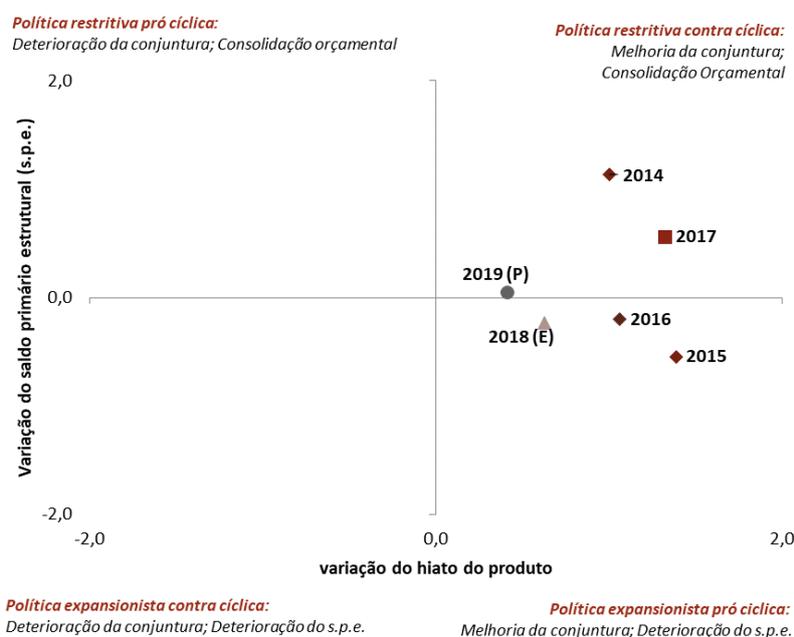
Gráfico 15 – Esforço Orçamental (em p.p. do PIB)



Fonte: INE, MF. Cálculos do CFP. Notas: Os valores encontram-se expurgados do efeito do ciclo e do efeito de medidas temporárias e medidas não recorrentes (ver Caixa 3). As variações podem não corresponder necessariamente às somas dos valores em pontos percentuais do PIB devido a arredondamentos.

Em 2019, a postura da política orçamental deverá permanecer neutral. A sua determinação é medida pela variação do saldo primário estrutural, a qual permite aferir a natureza discricionária restritiva ou expansionista da política orçamental, conjugada com a variação do hiato do produto. Para 2019, o recálculo efetuado pelo CFP para o saldo primário estrutural aponta para uma variação praticamente nula, num contexto conjuntural onde, de acordo com a previsão macroeconómica subjacente à POE/2019, ocorre um efeito positivo do ciclo económico sobre o saldo orçamental (Gráfico 16). Para 2018 estima-se uma variação de -0,2 p.p. do PIB. A evolução prevista para 2019, bem como a estimada para 2018, contrasta com a orientação vincadamente restritiva que a política orçamental assumiu no ano de 2017 (variação do saldo primário estrutural de 0,6 p.p. do PIB).

Gráfico 16 – Política orçamental e posição cíclica [2014-2019]



Fonte: INE e MF. Cálculos do CFP. | Nota: (i) A natureza da política orçamental é avaliada pela variação do saldo primário estrutural; (ii) A posição cíclica da economia é aferida pela variação do hiato do produto, que traduz a diferença entre as taxas de crescimento do PIB e do PIB potencial; (iii) O CFP considera que a orientação da política orçamental é restritiva se o rácio do saldo primário estrutural registar uma melhoria anual de, pelo menos, 0,25% do PIB potencial e é expansionista se essa proporção se deteriorar em pelo menos 0,25%. Caso a variação esteja entre -0,25% e +0,25% a política orçamental é considerada neutra. E- Estimativa, P – Previsão.

3.3 CUMPRIMENTO DAS REGRAS ORÇAMENTAIS

Na sequência da revogação do Procedimento por Défices Excessivos (PDE), a avaliação da situação das finanças públicas de Portugal passou a estar sujeita aos requisitos da vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC).⁴⁴ Estes traduzem-se: 1) na manutenção do saldo orçamental superior a -3% do PIB; 2) na realização de progressos suficientes que assegurem o ritmo de ajustamento mínimo recomendado para garantir o cumprimento do objetivo orçamental de médio prazo (OMP); e (3) no cumprimento de uma regra transitória em matéria de dívida pública. No que se refere ao segundo requisito, o ritmo de ajustamento depende não apenas de uma melhoria do saldo estrutural superior a 0,5 p.p. do PIB, mas também da compatibilidade do progresso desse indicador com uma trajetória sustentável da despesa, medida em termos da variação nominal da despesa primária (agregado corrigido da despesa sem juros) que tem de ser inferior à taxa de referência de crescimento a médio prazo do PIB potencial (Caixa 4). No que respeita ao terceiro requisito, Portugal deverá fazer progressos suficientes na redução do rácio da dívida, durante o período transitório que vigorará entre 2017 e 2019. Neste período, os progressos serão avaliados anualmente, tanto “ex ante” como “ex post”, comparando-os com um ajustamento estrutural linear mínimo (MLSA, na sigla em inglês)⁴⁵ que tem em conta o efeito do ciclo económico e o padrão de referência para a redução da dívida.

Com base na informação disponível e na classificação própria de medidas temporárias e não recorrentes, o CFP estima que a melhoria programada do saldo estrutural subjacente ao OE/2019 ascenda a 0,2 p.p. do PIB em 2019 e a 0,1 p.p. em 2018. Estes valores comparam com a variação de 0,3 p.p. em 2019 e 0,5 p.p. do PIB em 2018 apresentados pelo MF no Relatório da POE/2019. O cálculo do CFP sustenta-se nos saldos orçamentais apresentados na POE/2019, no hiato do produto subjacente à previsão macroeconómica do Governo recalculado de acordo com a metodologia comum e com a classificação de medidas temporárias e não recorrentes do CFP.⁴⁶ Esta estimativa aponta para uma melhoria programada do saldo estrutural, em cada um dos anos, inferior ao necessário para garantir a melhoria de 0,5 p.p. do PIB estabelecida na lei de enquadramento orçamental (LEO) e a melhoria de 0,6 p.p. do PIB decorrente do Pacto de Estabilidade e Crescimento.⁴⁷

O Conselho da União Europeia recomendou a 13 de julho de 2018 que “em 2018 e 2019, Portugal tome medidas no sentido de assegurar que, em 2019, a taxa de crescimento nominal da despesa pública primária líquida não exceda 0,7 %, o que corresponde a

⁴⁴ [Decisão \(UE\) 2017/1225](#) do Conselho da União Europeia, de 16 de junho de 2017, que revogou a Decisão 2010/288/UE sobre a existência de um défice excessivo em Portugal.

⁴⁵ Minimum Linear Structural Adjustment, em inglês.

⁴⁶ A estimativa de variação do saldo estrutural em 2017 e 2018 é particularmente sensível à classificação de medidas *one-off*. Caso se utilizasse a quantificação de medidas temporárias e não recorrentes do Ministério das Finanças chegar-se-ia a uma melhoria de 0,2 p.p. do PIB em 2019 (e 0,4 p.p. do PIB em 2018). Fazendo uso da classificação de *one-offs* considerada pela Comissão Europeia na previsão de outono de 2018, a variação do saldo estrutural (recalculado) seria de 0,3 p.p. do PIB em 2019 e 2018 (e 0,8 p.p. em 2017).

⁴⁷ O n.º 6 do artigo 12.º-C da Lei de Enquadramento Orçamental (na redação dada pela Lei n.º 41/2014, de 10 de julho) estabelece que, “enquanto não for atingido o objetivo de médio prazo, o ajustamento anual do saldo estrutural não pode ser inferior a 0,5 [p.p. do PIB]”.

um ajustamento estrutural anual de 0,6 % do PIB.⁴⁸ Adicionalmente, ainda na vertente orçamental, recomendou a Portugal “utilizar ganhos excepcionais para acelerar a redução do rácio da dívida das administrações públicas. Reforçar o controlo da despesa, a relação custo-eficácia e o rigor da orçamentação, em especial no setor da saúde, com destaque para a redução dos pagamentos em atraso no sector hospitalar. Melhorar a sustentabilidade financeira das empresas públicas, nomeadamente através do aumento do respetivo rendimento líquido global e da redução da dívida.”

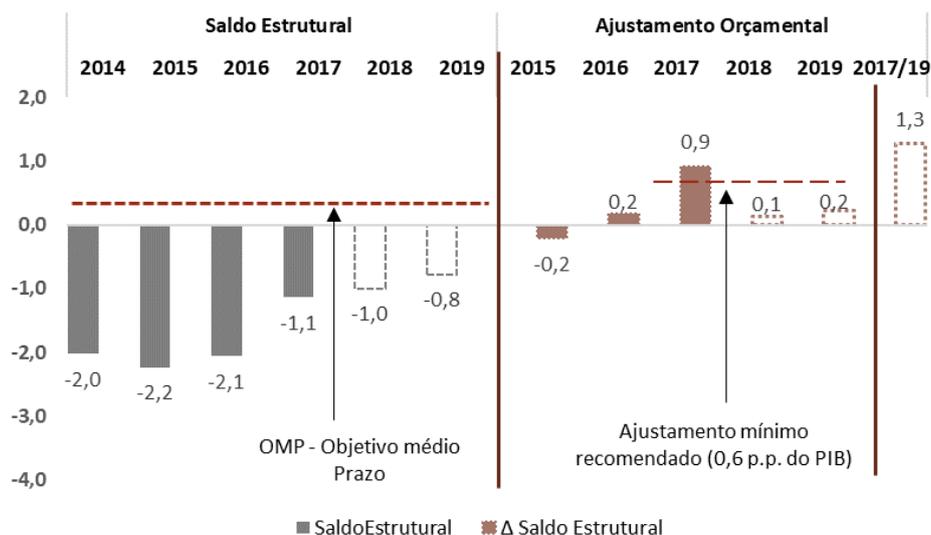
Tendo em conta a conjuntura económica, a melhoria programada do saldo estrutural prevista para 2019 aponta para o risco de desvio face ao ajustamento estrutural recomendado de 0,6% do PIB em relação ao OMP.⁴⁹ Este desvio corresponde a 0,4 p.p. do PIB, valor que é inferior aos 0,5 p.p. que se calculam para o ano de 2018. A natureza do risco de desvio em 2019 acentua-se quando considerada a média dos desvios calculada para os anos de 2018 e 2019. No conjunto daqueles anos o desvio médio é superior a 0,25% do PIB, o que configura o risco de desvio significativo face ao ajustamento estrutural recomendado de 0,6% do PIB para alcançar o OMP.⁵⁰ Em qualquer das circunstâncias (anual ou média de dois anos), o desvio face à trajetória de ajustamento recomendada determina a necessidade de uma avaliação global. Importa notar que a apreciação do cumprimento desta regra com referência a 2019 apenas ocorrerá na primavera de 2020.

⁴⁸ [Recomendação do Conselho da União Europeia COM \(2018\) 421 final](#), de 23 de maio de 2018, relativa ao Programa Nacional de Reformas 2018 Portugal e que formula um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade 2018 de Portugal.

⁴⁹ Com base na matriz publicada na Comunicação interpretativa (COM (2015) 12, de 13 de janeiro) que serviu de base à elaboração da “*Commonly agreed position on Flexibility in the Stability and Growth Pact*”, que foi formalmente endossada pelo ECOFIN no dia 12 de fevereiro de 2016, a sua aplicação determina que a trajetória de ajustamento de cada Estado-Membro em direção ao OMP passe a ter em conta a sua situação económica, bem como a sustentabilidade das suas finanças públicas. No caso de Portugal, para o horizonte temporal coberto pelo OE/2019, o ajustamento mínimo deve ser superior a 0,5 p.p. do PIB uma vez que o país apresenta uma dívida pública superior a 60% do PIB e o hiato do produto está situado no intervalo entre -1,5% e 1,5% do PIB. A CE tem expressado o entendimento de que um ajustamento superior a 0,5 p.p. corresponde a um ajustamento mínimo de 0,6 p.p. do PIB.

⁵⁰ De acordo com os artigos 6(3) e 10(3) do Regulamento n.º 1466/97 da Comissão Europeia, no caso de um Estado-Membro que não tenha atingido o Objetivo de Médio Prazo (OMP), um desvio face ao ajustamento necessário é considerado significativo se for de, pelo menos, 0,5 p.p. do PIB num determinado ano ou se for de pelo menos 0,25 p.p. do PIB em dois anos consecutivos.

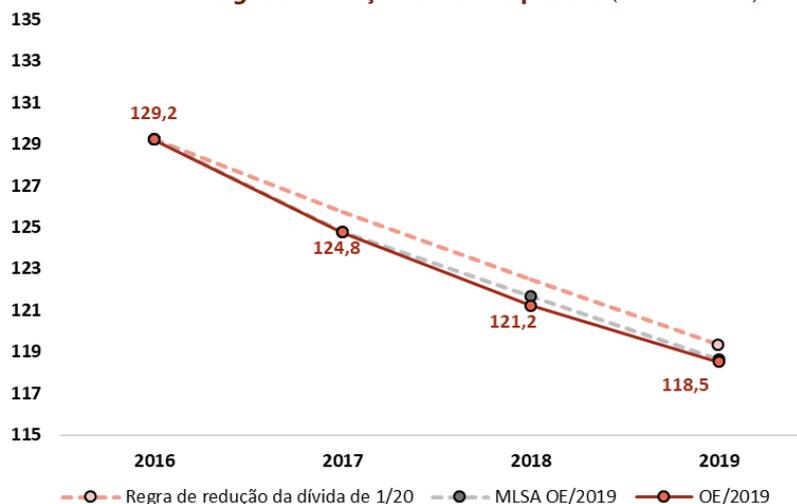
Gráfico 17 – Evolução do saldo estrutural (% e p.p. do PIB)



Fonte: INE e Ministério das Finanças. Cálculos do CFP. Nota: Os valores estruturais encontram-se expurgados do efeito do ciclo económico e do efeito líquido de medidas temporárias e medidas não recorrentes (ver Caixa 3). O critério do CFP de classificação de medidas temporárias e medidas não-recorrentes não coincide com o considerado pelo MF. Esta diferença assume particular relevância no cálculo do CFP para a variação do saldo estrutural (ver nota de rodapé 47).

Apesar de não garantir o ajustamento mínimo recomendado para 2019, a melhoria programada do saldo estrutural aponta para o cumprimento da regra de redução da dívida. De acordo com os cálculos do CFP, baseados na evolução do rácio da dívida pública prevista pelo MF para 2019, a variação do saldo estrutural (recalculado) para 2019 (0,2 p.p. do PIB) aponta para um progresso orçamental compatível com o ajustamento estrutural linear mínimo (MLSA), o que permite garantir o cumprimento do critério da dívida no último ano do período transitório (2019).

Gráfico 18 – Regra de redução da dívida pública (em % do PIB)



Fonte: MF e cálculos do CFP.

Contudo, o ritmo de ajustamento previsto para 2019 não é compatível com o cumprimento do valor de referência (*benchmark*) para a despesa.⁵¹ De acordo com a informação fornecida pelo MF, o crescimento nominal programado da despesa primária líquida de medidas discricionárias e de medidas temporárias não recorrentes, calculado pelo CFP, é de 3,4% (Caixa 5). Este valor excede o aumento máximo recomendado de 0,7%, (taxa de referência aplicável à despesa), levando a um desvio do crescimento programado daquela despesa primária de -1,0 p.p. do PIB, em 2019. Este resultado, que já exclui o efeito das medidas temporárias e não recorrentes, reflete um desvio superior ao limite máximo de 0,5%, o que aponta para um risco de desvio significativo em 2019. A natureza desse desvio mantém-se, mesmo considerando a média dos anos de 2018 e 2019. (-1,3 p.p. do PIB). Nesta circunstância, o desvio face à taxa de crescimento nominal máxima recomendada para a despesa primária líquida determina a necessidade de uma avaliação global.

Caixa 4 – Benchmark da despesa (Expenditure Benchmark)

Enquadramento, racional e objetivo do Benchmark da despesa.

No âmbito da vertente preventiva a que Portugal passou a estar sujeito a partir de 2017, os Estados-Membros devem atingir os seus objetivos orçamentais de médio prazo (OMP) no horizonte dos seus programas de estabilidade. Os progressos realizados para o OMP são avaliados anualmente pela Comissão e pelo Conselho, em momentos distintos seguindo uma perspetiva *ex ante* e *ex post*. A análise desse progresso é efetuada no contexto de uma avaliação global ("*overall assessment*"), que se baseia quer na variação do saldo estrutural, quer no cumprimento do *benchmark* da despesa.

A importância deste último indicador tem sido crescente, na medida em que o acompanhamento do saldo estrutural por si só não é suficiente para fornecer uma imagem correta e abrangente da evolução orçamental. Por outro lado, o incumprimento das metas orçamentais tende a resultar principalmente da dinâmica das despesas, que mais diretamente dependem da ação discricionária do decisor político ao contrário das receitas, cuja evolução é em grande parte impulsionada pelas bases macroeconómicas que as influenciam (consumo privado, emprego, remunerações e Produto interno Bruto).

Neste contexto, o cumprimento do *benchmark* da despesa tem por objetivo evitar tendências que elevem o crescimento da despesa em rácio do PIB não compensadas adequadamente por medidas de política no lado da receita. A introdução desta regra não limita o nível da despesa pública, mas antes confere aos decisores políticos a escolha da sua dimensão, desde que o aumento de despesa originado por essas escolhas seja acompanhado por medidas de política no lado da receita e não pelo aproveitamento de ganhos temporários ou inesperados que resultem da conjuntura económica. É neste entendimento que a aferição do cumprimento do *benchmark* da despesa se refere a uma taxa de crescimento que é líquida do efeito de medidas discricionárias da receita e do aumento de receita obrigatório por lei.

De acordo com a Comissão Europeia, este indicador procura contornar a incerteza em torno do saldo estrutural e tem como propósito fortalecer a estabilização automática, assegurando uma trajetória sustentável para despesa que abra espaço à flutuação da receita em períodos de alteração do ciclo económico, ao mesmo tempo que favorece a condução de uma política orçamental tendencialmente contra-cíclica, que garanta uma maior solidez das finanças públicas no médio prazo.

Cálculo dos indicadores para aferição do benchmark da despesa

O exercício de verificação do cumprimento desta regra assenta no cálculo da despesa agregada corrigida (despesa primária líquida) e no cálculo da "taxa de referência" (*benchmark*). A comparação destes dois indicadores determina o cumprimento ou incumprimento do *benchmark* da despesa.

Despesa agregada corrigida (despesa primária líquida de medidas discricionárias da receita)

O cálculo da despesa agregada corrigida, que parte do total da despesa pública, tem por finalidade relevar somente o conjunto da despesa que tende a depender do controle do decisor político. Com esse objetivo excluem-se do total da despesa pública todas as despesas que não resultem da ação discricionária do Governo, designadamente:

- a componente cíclica do subsídio de desemprego, dado que depende das condições cíclicas da economia;
- pagamentos de juros, o que em larga medida constitui uma herança do passado;

⁵¹ O agregado em análise não corresponde ao total da despesa pública das administrações públicas, mas antes a um agregado de despesa primária corrigido (ver explicação apresentada na Caixa 4).

- despesas correspondentes aos fundos da UE, uma vez que não são financiadas pelas administrações públicas;
- investimento público não financiado por fundos europeus no ano em curso e nos três anos anteriores, assumindo-se apenas o montante médio relativo àqueles quatro anos, de modo a evitar que o cálculo seja afetado por picos relacionados com o ciclo de investimento público.

Este agregado de despesa corrigido é posteriormente ajustado de medidas discricionárias no lado da receita e de aumentos de receita obrigatórios por lei. No seguimento das correções anteriormente descritas, apura-se a despesa agregada corrigida (despesa primária corrigida) em termos nominais, assim como a correspondente taxa de crescimento.

Taxa de referência (benchmark)

Constitui o indicador de referência, com base no qual a despesa agregada corrigida (despesa primária líquida de medidas discricionárias da receita) é comparada. O cálculo deste indicador que se designa por taxa de referência é determinado pelo crescimento médio do produto potencial de médio prazo para os anos t-5 a t+4 deduzido de uma margem de convergência para os países que ainda não atingiram o respetivo OMP em linha com a melhoria requerida do saldo estrutural (0,6% no caso Português). Em termos simplificados, a taxa de referência pressupõe um crescimento daquele agregado de despesa em linha com a taxa de crescimento do produto potencial de médio prazo para os países que já atingiram o respetivo OMP e um crescimento da despesa abaixo do potencial para os países em convergência para o respetivo OMP.

Importa ainda salientar que, de acordo com os Artigos 6(3) e 10(3) do Regulamento 1466/97, para Estados-Membro que excederam o seu OMP deixam de estar obrigados ao cumprimento do *benchmark* da despesa.

Aferição do benchmark da despesa

A aferição do cumprimento do *benchmark* da despesa tem por objetivo avaliar se a taxa de crescimento da despesa primária, líquida de medidas discricionárias da receita (despesa agregada corrigida anteriormente referida) contribui para uma trajetória de ajustamento adequada ao OMP ou se está em linha com a taxa de crescimento do PIB potencial de médio prazo para aqueles países que já tenham atingido o OMP. O crescimento da despesa primária, líquida de medidas discricionárias da receita, deverá ter uma evolução compatível com o crescimento económico potencial. O crescimento daquela despesa dependerá da distância face ao OMP, o qual reflete o esforço exigido ao Estado-Membro. No caso de Portugal, que ainda não atingiu o OMP, está obrigado a conter o crescimento daquela despesa a uma taxa inferior ao do crescimento do PIB potencial.

A avaliação do resultado deste indicador realiza-se em momentos diferentes, seguindo uma perspetiva *ex ante* e *ex post*. A identificação de desvio significativo ocorrerá caso este seja igual ou superior a 0,5 p.p. do PIB num único ano, ou pelo menos 0,25 p.p. em média em dois anos consecutivos. Deste modo, numa perspetiva *ex ante*, identifica-se como sendo um “risco de desvio significativo”, na abordagem *ex post*, poderá conduzir ao desencadeamento de um procedimento por desvio significativo, caso a conclusão da avaliação global assim o confirme.

Aferição do benchmark da despesa no contexto da avaliação global

No âmbito da avaliação global (“*overall assessment*”), a correção adicional que se realiza consiste em excluir as medidas *one-off* que afetem o nível da receita e da despesa. Este ajustamento é tido em conta no quadro de uma avaliação global, em simultâneo com a avaliação do cumprimento do esforço orçamental medido em termos de variação do saldo estrutural.

A existência de um desvio face ao valor recomendado em qualquer dos dois pilares de avaliação do ajustamento estrutural determina a realização de uma avaliação global (*overall assessment*). Nos termos desta avaliação são ponderados os elementos que melhor traduzem a leitura do esforço orçamental. Esta leitura é efetuada com base no pilar do saldo estrutural e no pilar do *benchmark* de despesa. Ambos os pilares têm fatores que beneficiam e penalizam o seu resultado. As autoridades europeias tomam em consideração esses fatores na fundamentação da decisão sobre o risco de desvio (*ex ante*) ou sobre a existência desse desvio (*ex post*) face à trajetória de ajustamento recomendada. Assim, enquanto a leitura do esforço orçamental baseada no saldo estrutural tem sido influenciada positivamente por ganhos que não dependem da ação discricionária do governo, como sejam os que resultam da diminuição da despesa com juros e de ganhos anormais na receita que decorrem de uma maior resposta deste agregado ao ciclo económico (*revenue windfalls*, na expressão inglesa),

no caso do pilar do *Benchmark* da despesa aqueles ganhos são excluídos. Neste pilar, acresce ainda a influência negativa da recente crise financeira e da dívida soberana no crescimento potencial do PIB a médio prazo (média de 10 anos) relevante para o cálculo da taxa de referência aplicável à despesa.⁵² Outra fonte de divergência decorre do investimento público financiado por financiamento nacional que, no pilar do *expenditure benchmark* é alisado através de uma média simples de quatro anos, contrariamente ao que se procede na análise da variação do saldo estrutural, em que o impacto é o relativo ao ano de referência.

A primeira avaliação global realizada pelas autoridades europeias para o ano de 2019 apontava, em maio, para um desvio significativo do ajustamento estrutural recomendado em relação ao OMP. Esta avaliação teve por base a previsão do MF para 2019 avançada no PE/2018. De acordo com as informações fornecidas pelo MF no Programa de Estabilidade, a variação do saldo estrutural (recalculado) para 2019 indicava uma melhoria de 0,3 p.p. do PIB, um resultado que face aos 0,6 p.p. recomendados traduzia um desvio do ajustamento estrutural ao OMP. A despesa primária líquida de medidas discricionárias de receitas e de medidas temporárias não recorrentes apontava para um crescimento nominal superior ao valor da taxa de referência aplicável à despesa (0,7%). Esta diferença reflete um desvio de -0,8 p.p. PIB, o que constituía um risco de desvio significativo.⁵³ Não obstante a variação do saldo estrutural para 2019 apontar para um risco de desvio, o elevado desvio no crescimento nominal da despesa (risco de desvio significativo) justificou a importância atribuída ao *benchmark* da despesa. Este pilar de avaliação do ajustamento estrutural determinou a conclusão de que é de esperar um desvio significativo nos anos de 2018 e 2019 colocando em risco o cumprimento dos requisitos da vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento.

A previsão para 2019 subjacente ao Plano de Orçamento enviado às autoridades europeias mantém a perspetiva de desvio significativo na trajetória de ajustamento recomendada, não acompanhando a recomendação do Conselho da União Europeia.⁵⁴ Para esta avaliação concorre o risco de desvio significativo registado no crescimento nominal da despesa primária líquida de medidas discricionárias na receita e medidas temporárias (-1,3 p.p. do PIB), não obstante o risco de desvio apurado ao nível do saldo estrutural que aponta, como já referido, para uma melhoria (recalculada) de 0,2 p.p. do PIB. No caso do saldo estrutural, verifica-se que mais de três quartos do progresso deste indicador para 2019 beneficia da diminuição da despesa com juros já referida anteriormente (Gráfico 15 e Quadro 9). Trata-se de um efeito positivo que o pilar do *benchmark* da despesa exclui, dado considerar apenas a despesa primária corrigida. Neste contexto, numa análise *ex ante*, a

⁵² Um horizonte temporal de 10 anos coloca a média de crescimento do PIB potencial abaixo do crescimento potencial do PIB subjacente ao saldo estrutural para 2019.

⁵³ Considerando a previsão da Comissão Europeia para o ano de 2019 realizada no âmbito do *Spring Forecast 2018*, a variação do saldo estrutural apontava para uma deterioração de 0,1 p.p. do PIB e por conseguinte um desvio significativo de 0,7% face ao ajustamento mínimo recomendado de 0,6% em relação ao OMP. O crescimento nominal da despesa primária líquida de medidas discricionárias na receita e de medidas temporárias excedia a taxa de referência aplicável à despesa (0,7%) levando a um desvio significativo de 1 p.p. do PIB. O risco significativo verificado nos dois pilares de avaliação do ajustamento estrutural configura o risco de desvio significativo na trajetória de ajustamento recomendada em relação ao OMP. Este risco significativo mantém-se quando considerado em conjunto ao ano de 2018 e 2019.

⁵⁴ Neste documento, o Conselho da União Europeia recomenda que em 2018 e 2019, Portugal tome medidas no sentido de assegurar que, em 2019, a taxa de crescimento nominal das despesas públicas primárias líquidas não exceda 0,7%, o que corresponde a um ajustamento estrutural anual de 0,6 p.p. do PIB.

leitura do esforço orçamental baseada no crescimento nominal da despesa primária afigura-se relevante para fundamentar a decisão da avaliação global relativa à existência ou não de um desvio significativo na trajetória de ajustamento recomendada em direção ao OMP.

Admitindo-se a hipótese do exercício orçamental de 2019 levar a um desvio significativo na trajetória de ajustamento recomendada, esse processo só seria desencadeado na primavera de 2020. A decisão sobre a existência de desvio significativo relativo a 2019 só pode decorrer de uma avaliação global (*ex post*) das autoridades europeias ao resultado de execução do exercício orçamental de 2019. Para que tal aconteça, um desvio igual ou superior ao limiar de significância de 0,5% do PIB num ano, ou cumulativamente em dois anos consecutivos, em qualquer dos dois pilares de avaliação do ajustamento estrutural atrás referidos, pode conduzir à abertura de um procedimento por desvio significativo. Este procedimento só poderá ser desencadeado com base na avaliação global *ex post* (que ocorre na primavera) e não numa avaliação *ex ante* baseada nos planos orçamentais, tomando o saldo estrutural como referência.⁵⁵

Caixa 5 – Aferição do cumprimento da regra de despesa (*Expenditure Benchmark*)

A aferição do cumprimento da regra resulta do algoritmo de cálculo adotado pela Comissão Europeia (CE). A informação utilizada pelo CFP para o cálculo do desvio sustenta-se na estimativa e previsão fornecida pelo Ministério das Finanças, respetivamente para os anos de 2018 e 2019, e nos dados da CE constantes das previsões da primavera de 2017 e 2018. O presente exercício insere-se no âmbito de uma avaliação *ex ante* que tem por objetivo indicar a existência ou não de risco de desvio significativo. Os quadros seguintes apresentam os passos para o cálculo que determinam a verificação do cumprimento da regra conforme descrita na Caixa 4 deste relatório.

Cálculo da despesa agregada corrigida: Utiliza informação de algumas das componentes da despesa e receita das administrações públicas subjacentes à estimativa 2018 e previsão para 2019 apresentadas na POE/2019, bem como informação específica constante nos quadros anexos ao Projeto Plano de Orçamento 2019 enviado às autoridades europeias, exceto o montante das medidas temporárias e não recorrentes que segue a classificação do CFP.

Quadro 11 – Cálculo da despesa agregada corrigida (despesa primária líquida em mil M€)

CÁLCULO DA DESPESA AGREGADA CORRIGIDA	Fórmulas	2018	2019
Despesa das Administrações públicas	(1)	88,633	91,104
Juros	(2)	6,968	6,867
Despesa pública em programas da UE cobertos por receita proveniente de fundos da UE	(3)	1,430	1,608
Formação Bruta de Capital Fixo coberta por financiamento nacional	(4)	3,463	3,729
Média Anual da Formação Bruta de Capital Fixo entre t-3 e t	(5)	2,940	3,142
Despesa cíclica com subsídios de desemprego	(6)	-0,244	-0,186
Total de medidas discricionárias da receita	(7)	0,169	-0,175
Medidas temporárias e não recorrentes da receita	(8)	0,363	0,000
Medidas temporárias e não recorrentes da despesa	(9)	-1,138	-0,570
Medidas temporárias e não recorrentes	(10)=(8)+(9)	-0,775	-0,570
Total de medidas discricionárias da receita (MDR) líquidas de medidas temp. e não recorr.	(11)=(7)-(8)+(8)	-0,121	0,188
Despesa agregada corrigida (nominal)	(12)=(1)-(2)-(3)-(4)+(5)-(6)	79,956	82,228
Despesa agregada corrigida excl. medidas temp. e não recorr. (nominal)	(13)=(12)+(9)	78,818	81,658
Despesa agregada corrigida excl. MDR(a) líquidas de medidas temp. e não recorr. (nominal)	(14)=(12)-(7)	79,787	82,403
Corrected expenditure aggregate net of DRM, RML and one-offs (nominal)	(15)=(13)-(11)	78,939	81,470
Crescimento anual da despesa pública líquida em % (nominal)	(16)=100*[(14)-(12)]/(12) _{t-1}	-0,3	3,1
Crescimento anual da despesa pública liq. excl. med. Temp. e não recorr. Em % (nominal)	(17)=100*[(15)-(13)]/(13) _{t-1}	4,3	3,4

Fonte: MF e CE. Cálculos do CFP. Nota: A despesa cíclica com subsídios de desemprego utiliza o recálculo da NAWRU efetuada pelo CFP de acordo com metodologia comum da CE.

⁵⁵ A avaliação *ex post* tem em conta o hiato do produto subjacente às previsões em que se basearam as recomendações (princípio do *freezing*), o que pode diferir desta avaliação *ex ante*. É ainda levada em conta a cláusula de eventos excecionais fora do controle do Estado-membro (*unusual events*), onde se enquadram os gastos excecionais com combate prevenção de incêndios em 2018 (130 M€), não considerados *one-off*.

Cálculo da taxa de referência: Utiliza a informação da CE constante nas previsões da primavera de 2017 e 2018 relativas: (i) à taxa média de crescimento do produto potencial a 10 anos; (ii) deflator do PIB; (iii) Despesa primária em rácio do PIB.

Quadro 12 – Cálculo da taxa de referência do benchmark da despesa

CÁLCULO DA TAXA DE REFERÊNCIA APLICÁVEL DO BENCHMARK DA DESPESA	Fórmulas	2018	2019
Taxa de referência aplicável do Benchmark da despesa (real)	(18)=(19) - (20)	-1,3	-0,7
Média geométrica da taxa de crescimento do Produto Potencial de 10 anos (real)	(19)	0,215	0,821
SF 2017 Ano 2018 com base no horizonte [2012 - 2021]		0,215	
SF 2018 Ano 2019 com base no horizonte [2013 - 2022]			0,821
Margem de convergência recalibrada	(20)=(21) X (22)	1,470	1,480
Margem de convergência	(21)= 50 / (22)	1,225	1,233
Despesa primária do (Ano n-1) em % PIB com base no SF Ano (n-1)	(22)	40,8	40,5
Ajustamento mínimo recomendado >= 0,6*	(23)	0,600	0,600
GDP deflator (% change) Avaliação do Ano n com base no SF Ano (n-1)	(24)	1,416	1,353
Taxa de referência aplicável do Benchmark da despesa (nominal)	(25)=[(1+(18)/100)*(1+(24)/100)-1]x100	0,1	0,7

Fonte: CE. Cálculos do CFP. Nota: SF Ano (n-1) significa *Spring Forecast* da CE relativo ao ano anterior ao da informação em análise, ou seja, a análise do ano de 2018 utiliza a previsão da primavera de 2017 (SF 2017).

Aferição do cumprimento da regra: Exercício que procede à comparação do resultado obtido por cada um dos indicadores acima identificados de forma a apurar o desvio e a distância do mesmo face ao limite máximo estabelecido de 0,5 p.p. do PIB num ano, ou cumulativamente em dois anos consecutivos.

Quadro 13 – Aferição do benchmark da despesa

DESVIO DO BENCHMARK DA DESPESA AJUSTADO DE MEDIDAS TEMPORÁRIAS E NÃO RECORR.	Fórmulas	2018	2019
Desvio no ano t (em mil milhões de euros)	(26)=[(8)-(17)]/100*(13) _{t-1}	-3,1	-2,1
PIB nominal	(27)	202,0	209,3
Desvio no ano t (em % do PIB), se negativo é um excesso face à taxa de referência da despesa	(28)=(26)/(27)*100	-1,5	-1,0
Desvio médio entre t-1 e t (em % do PIB)	(29)=Média[(28) _{t-1} ; (28) _t]		-1,3

Por memória (não ajustado):

DESVIO DO BENCHMARK DA DESPESA	Fórmulas	2018	2019
Desvio no ano t (em mil milhões de euros)	(30)=[(8)-(16)]/100*(12) _{t-1}	0,3	-1,9
PIB nominal	(31)	202,0	209,3
Desvio no ano t (em % do PIB), se negativo é um excesso face à taxa de referência da despesa	(32)=(30)/(31)*100	0,2	-0,9
Desvio médio entre t-1 e t (em % do PIB)	(33)=Média[(32) _{t-1} ; (32) _t]		-0,4

Fonte: MF e CE. Cálculos do CFP. Nota: O desvio de 0,2p.p. do PIB em 2018, que significa uma menor despesa face ao valor de referência, reflete o efeito de base favorável que se produz nesse ano resultante sobretudo do impacto na despesa da operação de recapitalização da CGD ocorrida em 2017. Expurgando os efeitos de medidas temporárias, o desvio em 2018 é de -1,5% do PIB.

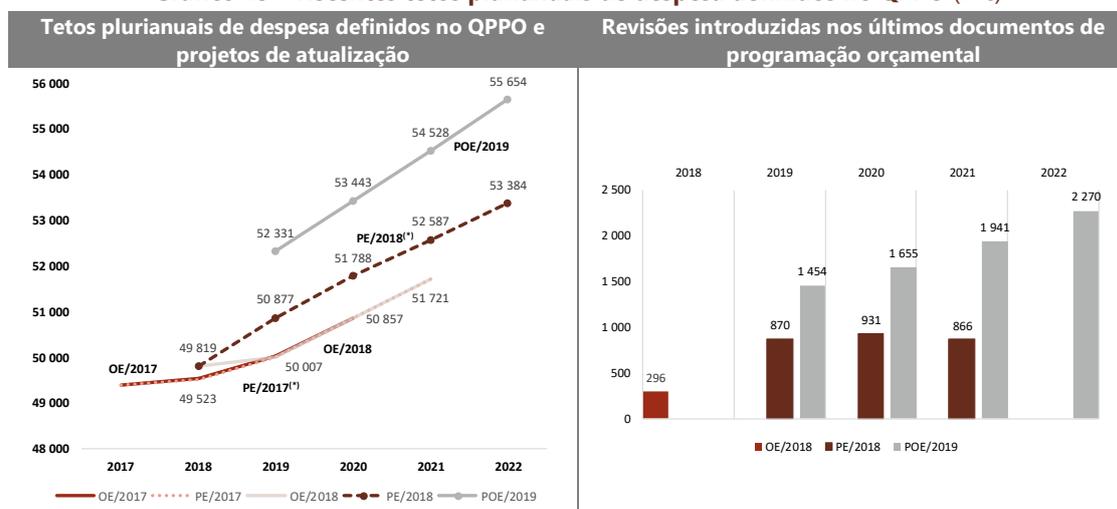
Conclusão: O resultado apurado traduz face à taxa de referência um desvio da despesa primária líquida de medidas discricionárias da receita e de medidas temporárias não recorrentes de -1,5 p.p. do PIB em 2018 e -1,0 p.p. em 2019 (se negativo, significa um excesso em relação ao *benchmark*, Quadro 13). Este excesso de despesa implica para cada um daqueles anos, um risco de desvio significativo face ao ajustamento estrutural recomendado de 0,6% do PIB, uma vez que é superior ao limite máximo admitido de 0,5%. Considerando a análise para o conjunto daqueles anos, o risco de desvio significativo mantém-se. O desvio médio de -1,3 p.p. do PIB é superior ao limite máximo cumulativo admitido que é de 0,5 p.p. do PIB, (o mesmo é dizer 0,25 p.p. do PIB em cada um dos anos). A determinação de um desvio significativo depende de uma avaliação global que conjuga este resultado com a variação do saldo estrutural.

3.4 QUADRO PLURIANUAL DE PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTAL (QPPO)

A POE/2019 revê em alta os limites de despesa da administração central financiada por receitas gerais para os próximos quatro anos relativamente ao projeto de atualização apresentado no Programa de Estabilidade, submetido em abril deste ano. A observação dos tetos plurianuais de despesa mais recentes do QPPO (Gráfico 19) vem confirmar que, com a exceção do PE/2017, existiram revisões aos limites de despesa, nomeadamente relativos ao ano a que respeita a proposta orçamental. A POE/2018, embora tenha mantidos os valores programados para os anos seguintes, reviu em alta o próprio ano a que se refere. Na POE/2019 são revistos em alta os limites para todos os quatro anos do horizonte temporal móvel do QPPO. Como o CFP tem vindo a notar, nos termos da Lei de Enquadramento

Orçamental⁵⁶, a atualização anual do QPPO pela lei do Orçamento do Estado deveria ocorrer em consonância com os objetivos estabelecidos no PE, o que não se verifica no caso da POE/2019.

Gráfico 19 – Recentes tetos plurianuais de despesa definidos no QPPO (M€)



Fonte: Ministério das Finanças. Cálculos do CFP. | Notas: (*) Projetos de atualização do QPPO, sem força de Lei nem votação na Assembleia da República. O limite do QPPO para 2020 constante do PE/2018 é de 51 788 M€, no entanto a soma da despesa dos agrupamentos é inferior em 10 M€ a este total.

A POE/2019 prevê um limite de despesa para 2019 superior ao avançado no PE/2018.

O PE/2018, apresentado em abril, incluiu um projeto que considera limites superiores de despesa para os anos de 2019 a 2021 por comparação com os aprovados pela Lei n.º 7-C/2016, de 31 de março, na redação que lhe foi dada pela Lei do OE/2018⁵⁷ (Gráfico 19). Para 2019, o PE continha um projeto de atualização dos limites que apontava para uma elevação do limite de despesa em 870 M€, decorrente de aumentos nos agrupamentos de programas nas áreas Social e Económica (+879 M€) e de Soberania (+4 M€) que compensaram a revisão em baixa na área de Segurança. Para o mesmo ano, a POE/2019 define um limite de 52 331 M€⁵⁸, o que representa uma revisão do respetivo limite superior em 1454 M€ ao projetado no PE/2018.

O aumento do limite para 2019 em relação ao projetado no PE/2018 ocorre através do reforço de todos os agrupamentos de programas, em particular nos da área Social (796 M€) e Económica (489 M€).

Verificam-se ainda acréscimos nos restantes agrupamentos, como no de Soberania (165 M€) ver painel esquerdo do Gráfico 20.⁵⁹ Para o aumento da despesa na área Social, que representa mais de metade da despesa sujeita ao

⁵⁶ Artigo 12.º-D da LEO.

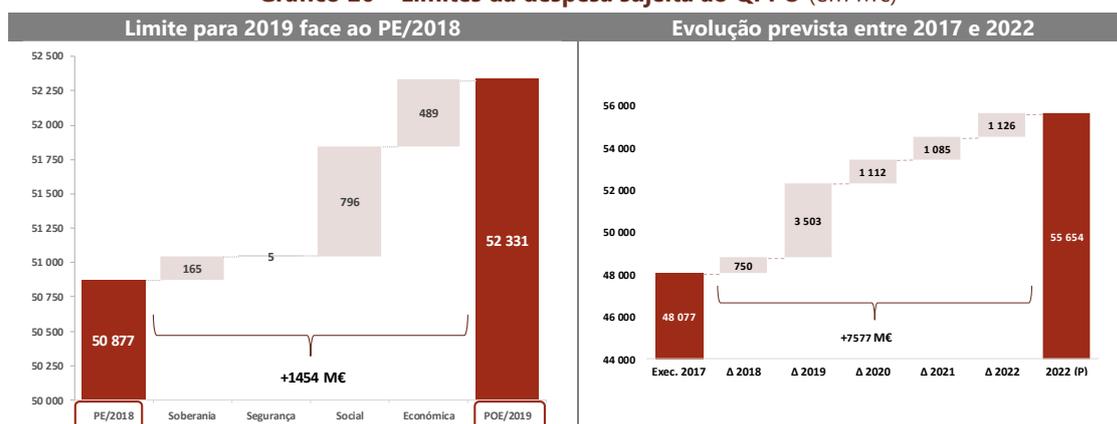
⁵⁷ A LOE/2018 atualizou a Lei n.º 7-C/2016, de 31 de março de 2016, que aprovou o QPPO para os anos de 2016-2019, correspondendo os limites revistos pelo OE/2018 aos que se encontram legalmente em vigor uma vez que os projetos de atualização do QPPO que acompanham os Programas de Estabilidade não têm força de Lei nem são votados na Assembleia da República. De acordo com a LEO (artigo 12.º-D), o Governo apresenta ao Parlamento uma proposta de lei com o QPPO apresentada e debatida simultaneamente com a primeira proposta de lei do OE apresentada após tomada de posse do Governo (no caso trata-se da Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março que aprovou a LOE para 2016), sendo o QPPO atualizado anualmente, para os quatro anos seguintes, em consonância com os objetivos estabelecidos no PE.

⁵⁸ Nos termos do artigo 279.º da PPL n.º 156/XIII.

⁵⁹ Nos termos do n.º 5 do artigo 12.º-D da LEO, os limites de despesa relativos a cada agrupamento de programas são vinculativos para o segundo ano económico do QPPO (que neste caso corresponde ao ano de 2019). Porém, o n.º 2 do artigo 1.º da Lei n.º 7-C/2016 refere que os limites de despesa para os anos de 2017 a 2019 são indicativos.

QPPO, contribuem os acréscimos nos programas da (i) Saúde (360 M€), (ii) Solidariedade, Emprego e Segurança Social (272 M€) e (iii) Educação (131 M€). De acordo com o MF, estas variações decorrerão (i) do reforço das dotações dos Hospitais EPE; (ii) das maiores transferências do OE para cumprimento da Lei de Bases do Sistema de Segurança Social; e (iii) do crescimento da dotação dos estabelecimentos dos ensinos básico e secundário. Para a variação da área Económica contribui o aumento de 512 M€ do Programa “Finanças e Administração Pública”. De acordo com o MF, este aumento resulta do crescimento das “Despesas Excepcionais” (Capítulo 60), nomeadamente pela consideração de uma transferência de capital de 1172 M€ para a Parública, tendo em vista a amortização de empréstimo obrigacionista. Neste Programa incluem-se também a dotação provisional e as dotações centralizadas no MF, num montante total de 573 M€, inferior em 667 M€ ao considerado no OE/2018⁶⁰, compensando em parte o aumento anterior. Quanto à área de Soberania, a revisão do limite tem em conta o crescimento das transferências do OE para a Administração Local e Regional ao abrigo das leis de financiamento do subsector (+187 M€, cf. ponto 5.2.). Note-se, contudo, que o aumento anual previsto em 2020 para este agrupamento de programas (90 M€) corresponde a menos de metade do acréscimo daquelas transferências em 2019.

Gráfico 20 – Limites da despesa sujeita ao QPPO (em M€)



Fonte: Ministério das Finanças. Cálculos CFP. | Notas: “Δ” designa a variação prevista face ao ano anterior; a variação em 2019 resulta da estimativa de execução do MF para o corrente ano. (P) – Previsão.

De acordo com a estimativa do MF subjacente à POE/2019, a despesa efetiva da administração central financiada por receita gerais em 2018 terá ficado 991 M€ abaixo do teto previsto pelo OE/2018. O MF estima que a despesa da AC financiada por receitas gerais seja de 48 828 M€, o que corresponde a 24,2% do PIB. Admitindo a sua concretização, a atualização do QPPO pela POE/2019 implicaria acréscimos sucessivos de despesa de 2018 a 2022, num montante total de 7577 M€, concentrando-se o maior aumento em 2019 (ver painel direito do Gráfico 20).

O limite de despesa para 2019 no novo QPPO é compatível com o objetivo do défice em contas nacionais (0,2% do PIB). O Quadro 14 evidencia um exercício *Top-Down* demonstrativo da coerência entre aqueles dois referenciais. Partindo do saldo orçamental previsto em contas nacionais (-385 M€) e tendo em consideração os ajustamentos de passagem entre óticas contabilísticas, apura-se o défice das AP em contabilidade pública

⁶⁰ Em 2018 a dotação provisional em conjunto com as dotações centralizadas no MF ascendem a 1239,9 M€.

(-1603 M€). O saldo da administração central (AC) é apurado por diferença entre este e os saldos previstos para os subsectores da administração regional e local e dos fundos de segurança social. Em função dos montantes previstos para a receita da administração central, calcula-se o valor de despesa efetiva para este subsector líquida de “cativos do objetivo”⁶¹ (correspondendo à receita efetiva adicionada do valor do défice orçamental da AC). O valor máximo de despesa da AC na ótica da contabilidade pública (ótica na qual é construído o QPPO) é obtido somando o montante dos designados “cativos do objetivo” (590 M€). Por fim, o valor máximo de despesa da administração central coberta apenas por receitas gerais⁶² (52 331M€) é apurado por diferença face à despesa financiada por receita própria.⁶³

**Quadro 14 – Do saldo em contas nacionais
ao limite de despesa no QPPO para 2019 (em M€)**

1. Saldo das Administrações Públicas (ótica Contab. Nacional)	-385
2. Ajust. de passagem à Contabilidade Pública	-1 218
Efeito do registo segundo a especialização do exercício	-1 041
Impostos e contribuições sociais	-178
Juros a receber / pagar	-610
Outras contas a receber (-)	745
Outras contas a pagar (+)	-998
Ajustamento de diferença de Universo	0
Outros Ajustamentos	-177
3. Saldo das Administrações Públicas (ótica Contab. Pública) [(1)+(2)]	-1 603
a) Saldo das Adm. Regional e Local	667
b) Saldo da Seg. Social	1 665
4. Saldo da Administração Central [(3)-(a)-(b)]	-3 935
c) Receita Efetiva	64 837
Receita Fiscal	46 254
Outra Receita Corrente	16 066
Receita de Capital	2 518
d) Valor da despesa efetiva da AC líquida de cativos do objetivo [(c)-(4)]	68 772
e) Cativos do objetivo	590
f) Valor Máximo da Despesa efetiva da AC [(d)+(e)]	69 362
g) Despesa financiada por receitas próprias	17 031
5. Limite de despesa da AC fin. por receitas gerais (QPPO) [f)-(g)]	52 331

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

A experiência relativa à aplicação do QPPO tem mostrado a ineficácia deste instrumento no sentido da responsabilização orçamental no médio e longo prazo. A utilidade do QPPO como suporte à formulação e execução das políticas públicas numa perspetiva plurianual implica que os tetos de despesa estabelecidos sejam respeitados e que a atualização anual introduzida pelo OE se encontre em consonância com o estabelecido no PE, o que não ocorre com a POE/2019. A este propósito, refira-se que a “nova” LEO considera

⁶¹ De acordo com o MF, estes “cativos do objetivo” visam a «adequação entre os limites máximos de despesa, fixados em contabilidade pública, e a perspetiva em contas nacionais assente em previsão de execução da despesa.» Este ajustamento é de montante igual ao efetuado no OE/2018 e ocorre à semelhança de anos anteriores.

⁶² Corresponde essencialmente a despesa financiada por impostos. O QPPO não abrange a despesa financiada por receita própria dos serviços (por exemplo, taxas). Ver, a este propósito, o [Glossário de Finanças Públicas do CFP](#).

⁶³ Para o período 2020-2022, a informação disponível não permite avaliar a compatibilidade dos limites de despesa previstos no QPPO com os objetivos orçamentais definidos em contas nacionais. A este propósito refira-se que, à semelhança de anos anteriores, continua a não ser cumprido o disposto no n.º 6 do artigo 12.º-D da LEO, que determina que conjuntamente com o QPPO devem ser a publicadas as projeções de receitas gerais e receitas próprias dos organismos da administração central e do subsector da segurança social para os quatro anos seguintes.

a substituição deste instrumento por um “Quadro plurianual das despesas públicas”, o qual para além de um limite de despesa total e por missão de base orgânica deve incluir também as projeções de receitas, por fonte de financiamento, de forma compatível com os objetivos constantes do PE. Esta disposição, nos termos atuais, deverá entrar em vigor a partir de abril de 2020.⁶⁴

⁶⁴ Artigo 35.º da [Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro](#). Inicialmente, a LEO previa a sua aplicação com efeitos a partir do OE/2019. No entanto, a produção de efeitos foi prorrogada para 1 de abril de 2020, pela [Lei n.º 37/2018, de 7 de agosto](#). Os limites de despesa passam a ser vinculativos para o orçamento do ano económico seguinte e indicativos para o período de programação que coincida com o resto da legislatura.

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

4.1 ENDIVIDAMENTO E NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO DO ESTADO

Ano de 2018

De acordo com o Relatório da POE/2019, o aumento da dívida direta do Estado em 2018 ficará ligeiramente acima do previsto no OE/2018. Segundo o MF, a dívida direta do Estado cifrar-se-á em 244,8 mil M€ no final de 2018, o que corresponde a um aumento do endividamento de 2 mil M€ face ao final de 2017, ao valor de encaixe⁶⁵. No OE/2018 estimava-se um aumento do endividamento líquido direto do Estado de 8,7 mil M€ para o ano em análise, sendo a estimativa apresentada na POE/2019 superior em 250 M€ (Quadro 15). Esta diferença é explicada pelo maior financiamento líquido obtido através de Obrigações (OT) e de Outra dívida.⁶⁶ Estes fluxos são parcialmente compensados pelo maior volume de amortizações antecipadas dos empréstimos do FMI e pelo menor montante emitido em Bilhetes do Tesouro (BT).

Quadro 15 – Previsões para a composição do financiamento em 2018 (M€, valor de encaixe)

Composição do financiamento	2018P (OE 2018)		2018E (POE 2019)		Diferença POE/2019 vs. OE/2018	
	Saldo líquido	Peso (%)	Saldo líquido	Peso (%)	Valor	p.p.
CA + CT	1 000	11,5	1 000	11,2	0	-0,3
Bilhetes do Tesouro	1	0,0	-1 357	-15,2	-1 358	-15,2
Obrigações do Tesouro	8 358	96,1	9 037	101,0	679	4,9
PAEF	-1 436	-16,5	-2 889	-32,3	-1 453	-15,8
Outra dívida	775	8,9	3 157	35,3	2 382	26,4
Total	8 697	100,0	8 948	100,0	250	

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

As necessidades brutas de financiamento do Estado na ótica da contabilidade pública para 2018 deverão situar-se 1,3 mil M€ acima da previsão feita no OE/2018. Este incremento deve-se ao maior volume de amortizações e anulações de dívida fundada (+3,6 mil M€), compensado apenas em parte por menores necessidades líquidas de financiamento (-2,3 mil M€) (Quadro 16). Nas amortizações, destacam-se os pagamentos antecipados ao FMI, o maior reembolso de OT e um maior volume de amortizações de produtos de aforro. Relativamente às menores necessidades líquidas de financiamento, são justificadas pelo défice orçamental abaixo do esperado (-2,3 mil M€).

⁶⁵ Equivale ao valor nominal, excluindo os juros.

⁶⁶ Nomeadamente Certificados Especiais de Dívida de Médio e Longo Prazo (CEDIM), com um saldo líquido no final de 2018 de 3000 M€, face a um saldo nulo inicialmente previsto, e Obrigações do Tesouro de Rendimento Variável (OTRV), cujo saldo líquido ascenderá a 1000 M€, face a 750 M€ inicialmente previstos.

Quadro 16 – Previsões para as necessidades de financiamento em 2018 (M€)

Necessidades de financiamento	2018P (OE 2018)		2018E (POE 2019)		Diferença POE/2019 vs. OE/2018	
	Valor	Peso (%)	Valor	Peso (%)	Valor	p.p.
1. Necessidades líquidas de financiamento (a) + (b) - (c)	10 782	26,3	8 506	20,1	-2 276	-6,2
a) Défice Orçamental	5 438	13,3	3 100	7,3	-2 338	-5,9
b) Aquisição Líq. ativos financ. (exceto privatizações)	5 344	13,1	5 406	12,8	62	-0,3
c) Receitas de privatização	0	0,0	0	0,0	0	0,0
2. Amortizações e anulações [dívida fundada] (d) + (e) + (f) + (g) + (h)	30 145	73,7	33 744	79,9	3 599	6,2
d) CA + CT	1 036	2,5	1 727	4,1	691	1,6
e) Dívida de curto prazo em euros	21 055	51,4	20 692	49,0	-363	-2,5
f) Dívida de mlp em euros	6 772	16,5	8 473	20,1	1 701	3,5
g) Dívida em moeda não euro	1 436	3,5	2 889	6,8	1 453	3,3
h) Fluxos de capital <i>swaps</i> (Liq.)	-154	-0,4	-37	-0,1	117	0,3
3. Necessidades brutas de financiamento (1) + (2)	40 927	100,0	42 250	100,0	1 323	

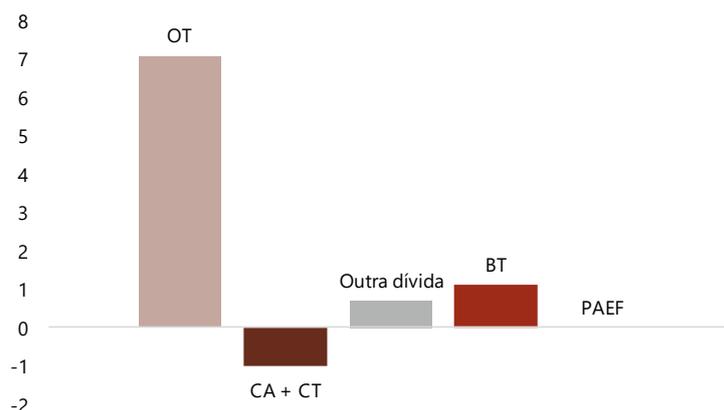
Fonte: MF. Cálculos do CFP. | Notas: P = Previsão; E = Estimativa. CA = Certificados de Aforro e CT = Certificados do Tesouro.

Ano de 2019

O limite de endividamento global direto fixado para 2019 situa-se em 10 mil M€, face a uma estimativa para o endividamento global direto de 9,2 mil M€. Este limite traduz-se na soma i) do défice orçamental (em contabilidade pública) da administração central (4,5 mil M€); ii) da aquisição líquida consolidada de ativos financeiros (4,1 mil M€); e iii) das cativações abatidas à despesa da administração central (0,6 mil M€). Assim, estima-se que o endividamento líquido global direto seja inferior ao limite definido na proposta de lei do OE/2019 (n.º 1 do artigo 121.º).

O financiamento do Estado continuará a ser essencialmente suportado por OT em 2019. Pela primeira vez desde 2012, antecipa-se uma diminuição do saldo de Certificados de Aforro (CA) e Certificados do Tesouro (CT), uma vez que os primeiros Certificados de Tesouro Poupança Mais (CTPM) começam a atingir a maturidade original em outubro 2018 e poderão não ser reinvestidos noutros produtos de aforro. No sentido inverso, espera-se que os saldos de OT, BT e Outra dívida aumentem (Gráfico 21). Nesta última componente, destaque para uma emissão de Obrigações do Tesouro de Rendimento Variável (OTRV) no montante de 1000 M€, que mais do que compensa o financiamento negativo por Certificados Especiais de Dívida de Curto Prazo (CEDIC). De acordo com a POE/2019, não estão previstas amortizações antecipadas ao FMI no ano em análise. No total, espera-se que o financiamento líquido se situe em 7,9 mil M€, valor de encaixe.

Gráfico 21 – Composição do financiamento em 2019 (mil M€, valor de encaixe)



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

As necessidades brutas de financiamento do Estado na ótica da contabilidade pública deverão aumentar em 2019. O incremento de 2,4 mil M€ ficará a dever-se, em grande parte, ao maior volume de amortizações e anulações de dívida fundada (de 33,7 mil M€ em 2018 para 36 mil M€), enquanto as necessidades líquidas de financiamento passam de 8,5 mil M€ para 8,6 mil M€ (Quadro 17).

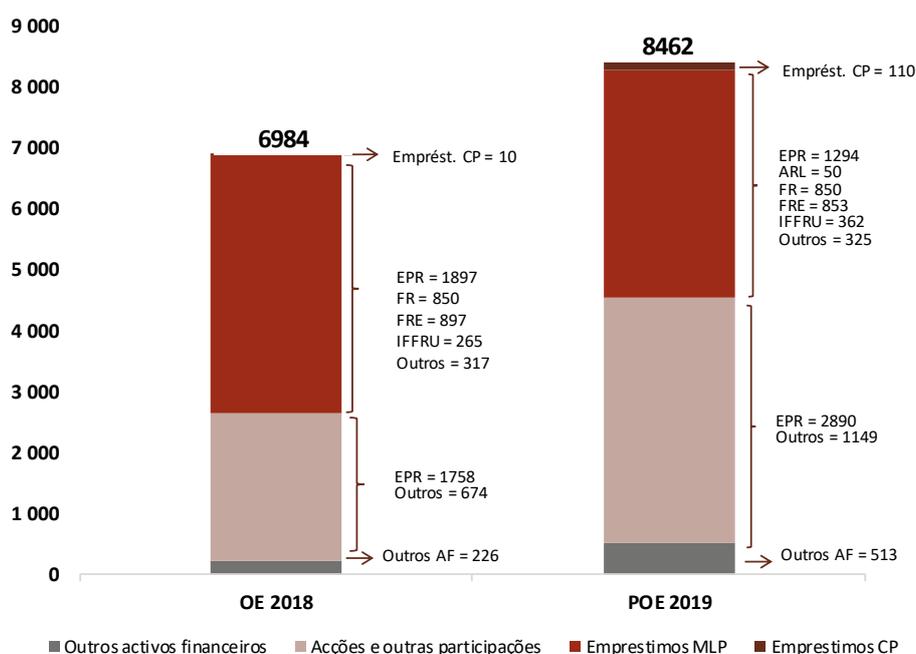
Quadro 17 – Necessidades de financiamento do Estado em 2017-2019 (M€)

Necessidades de Financiamento	2017		2018E		2019P		Var. 2018/17		Var. 2019/18	
	Valor	Peso (%)	Valor	Peso (%)	Valor	Peso (%)	Valor	%	Valor	%
1. Necessidades líquidas de financiamento (a) + (b) - (c)	10 380	19	8 506	20	8 638	19	-1 874	-18	132	2
a) Défice Orçamental	4 786	9	3 100	7	3 638	8	-1 686	-35	538	17
b) Aquisição Líq. ativos financ. (exceto privatizações)	5 160	9	5 406	13	5 000	11	246	5	-406	-8
c) Dotação para o FRDP	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
d) Transferência de saldo de gerência da ADSE 1	434	1	0	0	0	0	-434	-100	0	0
e) Receitas de privatização	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2. Amortizações e anulações [dívida fundada] (d) + (e) + (f) + (g) + (h)	44 981	81	33 744	80	36 022	81	-11 237	-25	2 278	7
f) CA + CT	1 762	3	1 727	4	4 037	9	-35	-2	2 310	134
g) Dívida de curto prazo em euros	19 633	35	20 692	49	21 587	48	1 059	5	895	4
h) Dívida de mlp em euros	13 875	25	8 473	20	10 467	23	-5 402	-39	1 994	24
i) Dívida em moeda não euro	10 013	18	2 889	7	90	0	-7 124	-71	-2 799	-97
j) Fluxos de capital swaps (Líq.)	-302	-1	-37	0	-159	0	265	-88	-122	330
3. Necessidades Brutas de Financiamento (1) + (2)	55 361	100	42 250	100	44 660	100	-13 111	-24	2 410	6

Fonte: MF. Cálculos do CFP. | Nota: E = Estimativa e P = Previsão. ¹ em 2017, com passagem da ADSE do subsector dos Serviços Integrados (SI) para o dos Serviços e Serviços Autónomos (SFA), o Estado transferiu o saldo de gerência desta entidade (434 milhões de euros) para os SFA.

O MF prevê que as necessidades líquidas de financiamento em 2019 registem um ligeiro incremento. Apesar do aumento do défice orçamental em contabilidade de caixa (0,5 mil M€) este é atenuado pela menor aquisição líquida de ativos financeiros (-0,4 M€). Face ao OE/2018, o MF prevê agora um aumento do total da despesa com ativos financeiros (+1,6 mil M€), para 8,5 mil M€, em grande parte devido à maior despesa com ações e outras participações (Gráfico 22). Nesta rubrica, o aumento é justificado pelas dotações de capital atribuídas ao Metropolitano de Lisboa (0,7 mil M€), à Infraestruturas de Portugal (1,6 mil M€), à CP (0,6 mil M€) e a outras Empresas Públicas Não Financeiras (0,9 mil M€). Em contraste, o MF prevê uma diminuição para os empréstimos de médio e longo prazo, que se espera que decresçam 0,5 mil M€, dado o menor volume destinado a Empresas Públicas Reclassificadas (1,3 mil M€ face a 1,9 mil M€ em 2018). De acordo com a informação recebida pelo CFP, é expectável que a despesa destinada aos Fundos de Resolução (Nacional e Europeu), num total de 1,8 mil M€ (0,8 p.p. do PIB) não seja realizada na totalidade em 2019 (encontrando-se orçamentada desde o OE/2016). O incremento na despesa com ativos financeiros é parcialmente compensado pela utilização de depósitos no montante de 0,7 p.p. do PIB.

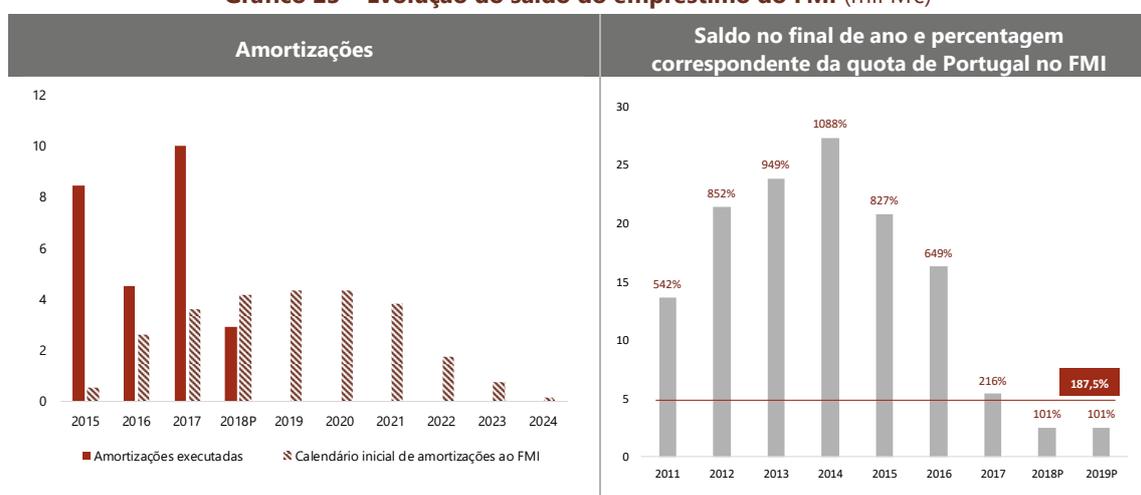
Gráfico 22 – Previsões da despesa com ativos financeiros (M€)



A POE/2019 tem subjacente um volume superior de amortizações e anulações de dívida fundada. Para este resultado contribui sobretudo o maior volume de amortizações de Certificados de Aforro e do Tesouro, e também de dívida de médio e longo prazo em euros, onde se inclui, além da amortização da OT 4.75% Jun2019 (saldo de 8,6 mil M€ no final de setembro) um volume significativo de amortizações subjacentes a operações de troca de dívida previstas no programa de financiamento do Estado subjacente à previsão de juros da POE/2019. Em sentido contrário, antecipa-se uma diminuição das amortizações em dívida não euro, refletindo o objetivo de realizar mais um pagamento antecipado ao FMI de cerca de 2 mil M€ ainda em 2018.

A estratégia de reembolso antecipado ao FMI, iniciada em 2015, levou, desde janeiro 2018, a uma redução considerável da taxa de juro do empréstimo. Desde 2015 foram realizadas amortizações que ascendem a 23,8 mil M€, face a um calendário de amortizações que inicialmente estabelecia que até ao final de 2018 fossem amortizados 10,9 mil M€. Está ainda previsto um pagamento antecipado de 2 mil M€ até ao final do ano corrente que, a realizar-se, implica que o montante remanescente do empréstimo será apenas de 2,5 mil M€ (cerca de 100% da quota de Portugal no FMI). Deste modo, o saldo a amortizar nos próximos anos é significativamente inferior ao inicialmente previsto (Gráfico 23). Ao prosseguir esta estratégia de amortizações antecipadas desde 2015, a gestão da dívida permitiu reduzir as penalizações de taxa de juro aplicadas pelo FMI consoante o montante vivo do empréstimo. Nomeadamente, desde janeiro de 2018 o empréstimo deixou de estar sujeito a uma penalização de 2 p.p. para o montante acima de 187,5% da quota, bem como à penalização de 1 p.p. sobre os empréstimos elevados e de longa duração (superior a 51 meses).

Gráfico 23 – Evolução do saldo do empréstimo do FMI (mil M€)



Fonte: MF, IGCP e FMI. | Notas: informação retirada dos Boletins Mensais do IGCP e Apresentação aos investidores, de 12 de outubro 2018, disponíveis no site do IGCP. Condições do empréstimo do FMI disponíveis em <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/eff.htm>. Os montantes previstos no calendário inicial de amortizações podem ter sofrido alterações devido às variações cambiais.

4.2 DINÂMICA DA DÍVIDA

As previsões do MF de diminuição do rácio da dívida pública encontram-se dentro do intervalo de projeções de instituições internacionais. Antecipa-se que em 2018 a dívida de Maastricht em percentagem do PIB se situe em 121,2%, face a 124,8% em 2017. Em 2019 a dívida deverá voltar a registar uma diminuição para 118,5% do PIB, prolongando a trajetória descendente verificada desde 2017. Esta evolução é motivada por um maior crescimento da economia, uma vez que se espera um aumento do numerador de 2 mil M€ em termos nominais para 244,8 mil M€ em 2018 e de 3,3 mil M€ para 248 mil M€ em 2019. (Quadro 18).

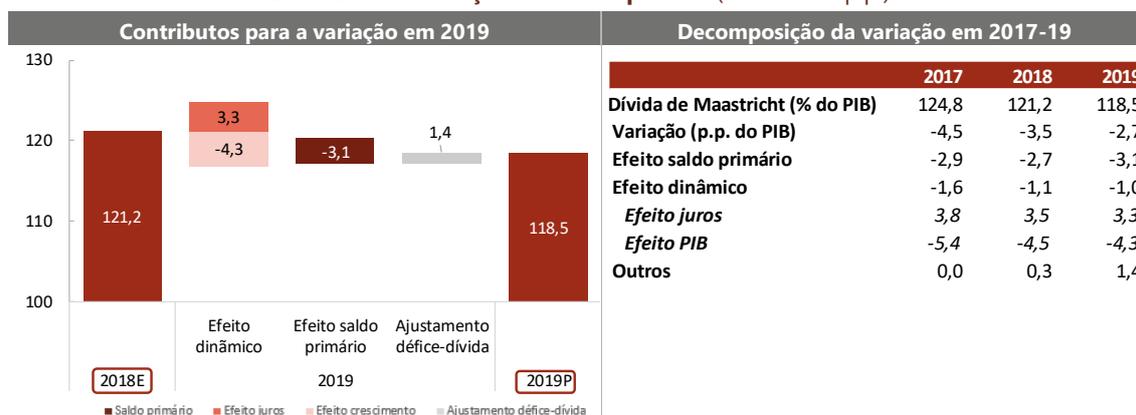
Quadro 18 – Previsões de instituições internacionais para a dívida pública (% PIB)

Entidade	2018	2019
CE	121,5	119,2
OCDE	123,1	120,0
FMI	120,8	117,2
MF	121,2	118,5

Fontes: OCDE - *Economic Outlook* No. 103, maio 2018; FMI - *World Economic Outlook*, outubro 2018; MF – POE/2019, outubro 2018; CE – *European Economic Forecast*, novembro 2018.

O saldo primário continuará a ser determinante para a diminuição do rácio da dívida em 2018-19, acompanhado em menor grau pelo efeito dinâmico. O saldo primário continua, à semelhança de 2017, a concorrer para a diminuição do rácio da dívida, elevando o seu contributo de 2,7 p.p. em 2018 para 3,1 p.p. do PIB em 2019. A dimensão deste contributo é relevante, na medida em que se mostra mais do que suficiente para contrariar o efeito desfavorável dos ajustamentos défice-dívida (0,3 p.p. e 1,4 p.p. em 2018 e 2019, respetivamente)⁶⁷. O efeito dinâmico prosseguirá a tendência favorável à diminuição do rácio da dívida nos dois anos de previsão com o efeito do crescimento do PIB a superar, em termos absolutos, o efeito dos juros (Gráfico 24).

Gráfico 24 – Evolução da dívida pública (% do PIB e p.p.)



Fonte: MF e cálculos do CFP. | Nota: E = Estimativa e P = Previsão.

Em 2019 os encargos com juros das administrações públicas deverão fixar-se em 3,3% do PIB, diminuindo 0,2 p.p. face a 2018. Em 2018 a diminuição é explicada maioritariamente pelo efeito preço, através da menor taxa de juro implícita da dívida (2,8 p.p., face a 3 p.p. em 2017). Para 2019 o MF prevê um contributo do efeito preço semelhante ao do efeito *stock* (Quadro 19). Em termos nominais, os juros a pagar em 2018 ascendem a 7 mil M€, prevendo-se uma diminuição de 470 M€ face a 2017. Em 2019 estima-se que os

⁶⁷ Nos ajustamentos défice-dívida, em 2018, a utilização de depósitos (-0,7 p.p. do PIB) é compensada pelos empréstimos aos Fundos de Resolução Nacional e Europeu (0,2 p.p. do PIB a cada entidade) e pela aquisição líquida de outros ativos financeiros (0,6 p.p.). Em 2019, destaque para os ajustamentos em contas nacionais (1,2 mil M€, correspondendo a 0,6% do PIB). De notar ainda o facto de, para efeitos de cálculo deste ajustamento, ter sido considerada apenas 50% da despesa destinada aos Fundos de Resolução orçamentada no mapa apresentado pela DGO referente aos Desenvolvimentos Orçamentais para 2019, tendo em conta a possibilidade da sua não realização na totalidade.

juros nominais diminuíam novamente, em 101 M€. Esta poupança com juros estará relacionada, em parte não identificada, com a amortização antecipada do empréstimo do FMI e também de OT.

Quadro 19 – Contributos para a variação dos juros

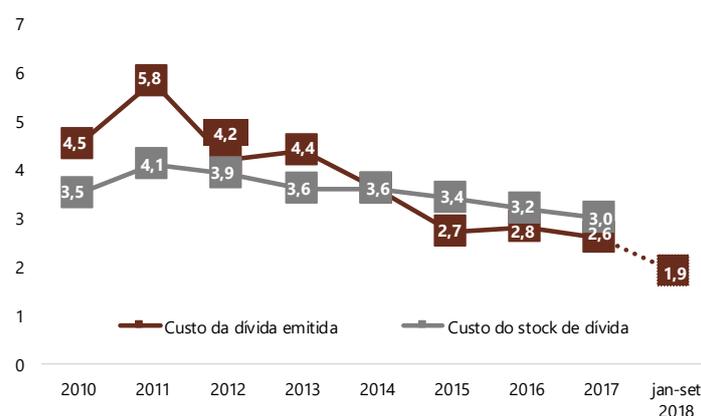
Ano	Stock de dívida pública (% do PIB)	Stock médio de dívida pública (% do PIB)	Juros (% do PIB)	Taxa de juro implícita (%)*	Variação do peso dos juros no PIB (p.p.)	Contribuições para a Δ dos juros		
						Efeito stock (p.p.)	Efeito preço (p.p.)	Efeito cruzado (p.p.)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
2015	128,8	129,7	4,6	3,5	-0,34	-0,01	-0,33	0,00
2016	129,2	129,0	4,2	3,2	-0,38	-0,02	-0,36	0,00
2017	124,8	127,0	3,8	3,0	-0,36	-0,06	-0,30	0,00
2018E	121,2	123,0	3,4	2,8	-0,37	-0,12	-0,26	0,01
2019P	118,5	119,9	3,3	2,7	-0,17	-0,09	-0,08	0,00

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

* Nota: a taxa de juro implícita aqui apresentada difere da POE/2019 na medida em que é calculada através do *stock* médio de dívida no ano corrente e ano precedente (coluna (2)), enquanto a segunda se baseia unicamente no *stock* de dívida do ano precedente. No entanto, apesar das diferenças metodológicas, os valores apresentados são semelhantes aos da POE/2019 para 2018-19.

Em 2018, o custo médio da dívida direta do Estado emitida⁶⁸ até ao final do terceiro trimestre foi inferior ao custo nos dois anos precedentes. O custo do *stock* da dívida direta do Estado⁶⁹ fixou-se em 3% em 2017, o que compara com um custo de 2,6% da dívida direta do Estado emitida nesse ano (Gráfico 25). Entre janeiro e setembro de 2018, a dívida direta do Estado emitida apresentou um custo médio de 1,9%, afigurando-se como plausível a manutenção da tendência de descida do custo para o conjunto do ano face às emissões do ano anterior. A dívida direta do Estado (não consolidada) representava 98,4% da dívida consolidada das AP no final de setembro.

Gráfico 25 – Custo da dívida direta do Estado (%)



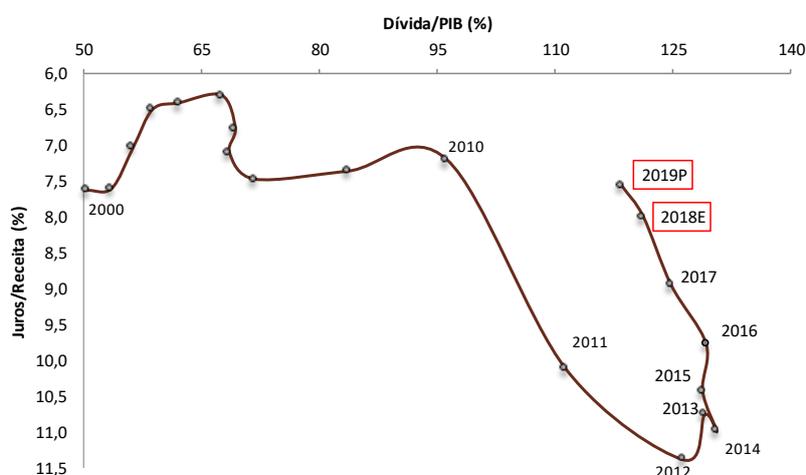
Fonte: IGCP.

⁶⁸ O custo da dívida emitida corresponde ao custo médio ponderado dos BT, OT e *Medium Term Notes* emitidos.

⁶⁹ O custo do *stock* da dívida corresponde ao rácio entre os juros do subsector Estado na ótica de Contas Nacionais e o saldo médio da dívida direta do Estado no final dos anos t e $t-1$.

A capacidade de Portugal para suportar no seu orçamento a totalidade dos encargos decorrentes da dívida deverá continuar a melhoria verificada desde 2014. Espera-se que em 2018 e 2019 a comportabilidade da dívida evolua favoravelmente, observando-se uma diminuição do rácio dos juros sobre a receita das AP (Gráfico 26). Esta dinâmica favorável decorre (i) da diminuição dos juros nominais; (ii) do aumento da receita das AP (de 83,1 mil M€ em 2017 para 87,2 mil M€ e 90,7 mil M€ em 2018 e 2019, respetivamente, valores não ajustados) e (iii) do aumento do PIB superior ao aumento esperado para a dívida pública nominal, tanto em 2018 como em 2019.

Gráfico 26 – Comportabilidade da dívida



Fonte: MF. Cálculos do CFP.

No âmbito da sustentabilidade de médio prazo, a CE inclui Portugal no grupo de países que poderá enfrentar desafios significativos. Tendo por base o objetivo de alcançar um rácio da dívida de 60% do PIB em 2032, de acordo com aos cálculos da CE, os riscos afiguram-se elevados para Portugal. Seria necessário realizar um ajustamento acumulado adicional (face ao cenário de políticas invariantes) no saldo primário estrutural de 4,4 p.p. do PIB entre 2020 e 2024 (indicador S1)⁷⁰. Por outro lado, a CE refere que para Portugal não se afiguram riscos de maior no longo prazo. O indicador que calcula o ajustamento do saldo primário estrutural necessário para estabilizar o rácio da dívida num horizonte infinito, sendo esse ajustamento mantido constante indefinidamente (S2)⁷¹, situa-se em 0,7 p.p. do PIB, abaixo do limite para um nível de risco médio. Contudo, a estabilização da dívida nesse nível não cumpre o disposto no Tratado Sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE). Os cálculos do MF diferem dos da CE na medida em que consideram uma dívida superior para o ano base, bem como um menor saldo primário estrutural inicial. Assim, o S1 constante na POE/2019 indica um risco médio para o médio prazo, enquanto o S2 aponta para um baixo risco (Quadro 20).

⁷⁰ S1: o país apresenta um risco de médio prazo baixo se o indicador for inferior a 0 p.p.; risco médio se se situar entre 0 p.p. e 2,5 p.p. e risco elevado de for superior a 2,5 p.p..

⁷¹ S2: o país apresenta um risco de longo prazo baixo se o indicador for inferior a 2 p.p.; risco médio se se situar entre 2 p.p. e 6 p.p. e risco elevado de for superior a 6 p.p..

Quadro 20 – Indicadores de sustentabilidade de médio e longo prazo para Portugal (p.p. do PIB)

	MF	CE
S1	2,3	4,4
S2	-0,9	0,7

Fontes: MF e CE – *The 2018 Stability & Convergence Programmes - an overview and implications for the euro area fiscal stance*, Institutional Paper 88, setembro 2018.

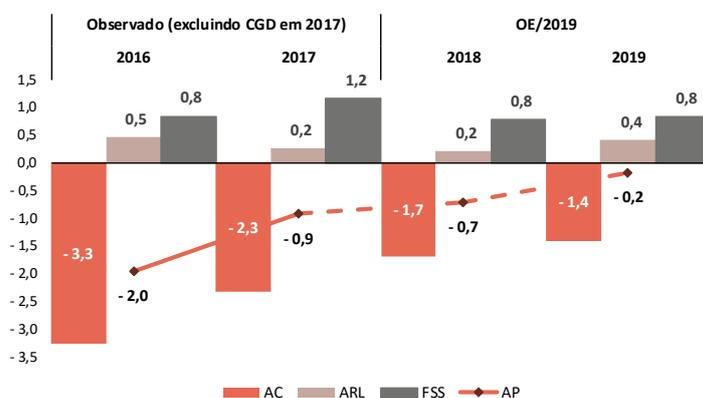
5 CONTA DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS POR SUBSECTOR

A previsão das Contas das AP, para o ano a que se refere a proposta orçamental e a estimativa para o ano imediatamente anterior, considera uma ventilação por subsector institucional: Administração Central (AC), Administração Regional e Local (ARL) e Fundos de Segurança Social (FSS). Os fluxos entre subsectores (por exemplo, as transferências recebidas e as pagas) são expurgados quando se contabiliza a receita e despesa consolidada das AP, o que explica que a soma de receitas e despesas dos subsectores possa ser superior aos totais do conjunto das AP.

5.1 VISÃO COMPARADA

A POE/2019 considera uma melhoria do saldo orçamental transversal a todos os subsectores das AP, em particular na AC e na ARL. A melhoria na AC ocorre pela redução esperada do défice orçamental do subsector em 474 M€. Ainda assim, este subsector continuará a ser responsável pela maior contribuição para o défice orçamental do conjunto das AP em 2019 (-1,4% do PIB – Gráfico 27), para o qual concorre a despesa com transferências ao abrigo das respetivas leis de financiamento dos restantes subsectores.⁷² Esses subsectores (incluindo a AL) têm vindo a registar, desde 2013, saldos orçamentais positivos. Para o próximo ano, a POE/2019 considera uma situação similar prevendo o reforço nominal dos respetivos excedentes. No que se refere ao conjunto da ARL, a POE/2019 prevê um reforço anual do excedente orçamental de 449 M€, levando a que o saldo previsto para 2019 seja mais do dobro do estimado pelo MF para 2018.⁷³ No caso dos FSS, é esperado um acréscimo de 149 M€ no saldo do subsector, que atingiu um máximo no ano de 2017, estimando o MF para 2018 um saldo próximo do registado em 2016 (Quadro 21).

Gráfico 27 – Contributo dos subsectores para o saldo acumulado (% 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. O saldo para 2017 exclui o feito da recapitalização da CGD.

⁷² Lei de Bases da Segurança Social (LBSS; [Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro](#)), Lei das Finanças Regionais (LFR; [Lei Orgânica 2/2013, de 2 de setembro](#)) e Lei das Finanças Locais (LFL; [Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro](#)). A título ilustrativo, refira-se que as transferências ao abrigo da LFR e LFL previstas pela POE/2019 totalizam cerca de 1,6% do PIB previsto para o próximo ano, enquanto as transferências para cumprimento da LBSS ascendem a 3,3% do PIB.

⁷³ Recorde-se que na POE/2018 se previa uma situação idêntica para a ARL. O saldo inicialmente esperado para 2018 de 1020 M€ contrasta com a estimativa do MF para 2018 subjacente à POE/2019, de 399 M€. Em sentido contrário, a mesma estimativa do MF para o subsector dos FSS considera um excedente de 1582 M€ em 2018, superior aos 1036 M€ inicialmente esperados.

Quadro 21 – Saldo por subsector 2016-2019 (em M€)

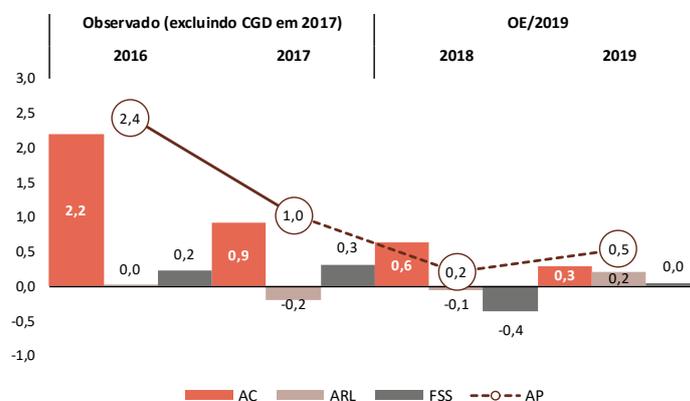
Subsector	Execução		POE/2019		
	2016	2017*	2018	2019	Variação 2018/2019
AC	-6 085	-4 549	-3 438	-2 964	474
AR	157	31	16	59	43
AL	684	455	384	789	405
ARL	840	486	399	848	449
FSS	1 570	2 244	1 582	1 731	149
AP	-3 674	-1 818	-1 457	-385	1 071

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

Nota: * Excluindo impacto da operação de recapitalização da CGD.

A POE/2019 prevê que a melhoria do saldo orçamental das AP, num total de 0,5 p.p. do PIB, tenha como maior contributo a redução do défice da AC em 0,3 p.p. do PIB. No caso do subsector regional e local, a perspetiva subjacente à POE/2019 considera um reforço do respetivo excedente, contribuindo com 0,2 p.p. do PIB para a melhoria do saldo orçamental das AP. Nos FSS, este contributo é aproximadamente nulo, devido ao efeito do crescimento do denominador (PIB), apesar do acréscimo nominal do excedente do subsector (Gráfico 28). Em relação à dimensão orçamental de cada subsector, encontra-se subjacente um maior esforço relativo por parte da ARL no sentido da melhoria do défice. Face à estimativa para 2018, é de assinalar, no entanto, que o subsector regional e local deverá, ao contrário da melhoria esperada inicialmente na POE/2018 (de 0,3 p.p. do PIB), contribuir para o agravamento do défice no corrente ano em 0,1 p.p. do PIB.

Gráfico 28 – Contributo dos subsectores para a redução do défice (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.

A estrutura da receita e da despesa de cada subsector das AP apresenta especificidades que os distinguem. Nos FSS a maioria da receita (64%) corresponde às contribuições sociais, o que é expectável dada a natureza deste subsector, enquanto na AC a receita fiscal constitui 73% do total estimado para 2018. No caso da ARL, as transferências de outros subsectores das AP representam parte significativa das receitas, em particular na AL, já que a AR apresenta uma maior proporção de receitas fiscais próprias, cerca de 56% do total da receita agora estimada pelo MF para 2018.⁷⁴ No que se refere à despesa, as prestações sociais constituem a larga maioria das despesas

⁷⁴ Comparativamente, na AL a receita fiscal representa 37% da receita total estimada para 2018.

estimadas para os FSS em 2018 (86%), evidenciando a estrutura da despesa da ARL um peso mais significativo das despesas de capital por comparação com os restantes subsectores (12% e 24%, respetivamente, da despesa total prevista para a AR e AL em 2018). Nos termos das contas das AP subjacentes à POE/2019, este padrão não sofrerá alterações significativas para o próximo ano. As variações superiores a 1,0 p.p. do PIB ocorrem nas outras receitas correntes da AC (+1,0 p.p. do PIB, em resultado, nomeadamente, de medidas relacionadas com o aumento de dividendos da CGD e do Banco de Portugal) e da despesa de capital da AR (+1,1 p.p. do PIB).

5.2 ANÁLISE DO SUBSECTOR DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL E LOCAL

Os orçamentos das Regiões Autónomas, bem como os dos Municípios e Freguesias, sendo autónomos, são aprovados pelos respetivos órgãos deliberativos.⁷⁵ A estimativa para 2018 e a previsão para 2019 seguidamente analisadas correspondem às contas previstas pelo MF no âmbito da POE/2019.

O excedente orçamental da Administração Regional e Local previsto para 2019 subjacente à proposta orçamental corresponde a mais do dobro do saldo estimado pelo MF para 2018.

Partindo de um excedente estimado de 399 M€ para 2018, menos de metade do inicialmente previsto no OE/2018 (1020 M€), é esperada uma melhoria de 449 M€ para o subsector. Esta variação suporta-se num crescimento da receita da ARL de 5,1%, bastante superior ao previsto para a despesa (1,4%). O acréscimo de receita tem como maior contributo a variação esperada para as "outras receitas correntes" (2,1 p.p.), rubrica onde se integram a maioria das transferências por parte do subsector Estado para a ARL efetuadas ao abrigo da Lei das Finanças Regionais (LFR) e da Lei das Finanças Locais (LFL) que aumentam 187 M€ (ver Caixa 6). O segundo maior contributo advém da receita fiscal (1,5 p.p.) suportando-se na dinâmica favorável esperada para a receita fiscal regional e na expectativa de aumento dos dois principais impostos locais, IMI e IMT, em particular deste último (em 80 M€).⁷⁶ Quanto à despesa, a POE/2019 prevê que os maiores contributos para o seu aumento ao nível regional e local resulte do investimento (1,0 p.p.) e das despesas com pessoal (0,7 p.p.). No caso do investimento, na AR, observa-se o impacto do projeto relativo ao novo Hospital Central da Madeira.⁷⁷ De referir que a previsão do MF para

⁷⁵ À data de submissão da POE/2019 ao Parlamento não se encontram ainda aprovados os orçamentos das Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores, nem a maioria dos orçamentos das autarquias locais. De acordo com as leis de enquadramento do orçamento de cada região autónoma (Lei n.º 28/92, de 1 de setembro e Lei n.º 79/98, de 24 de novembro, respetivamente), os orçamentos regionais devem ser votados até 15 de dezembro do ano anterior ao que respeitam. No caso dos municípios, a aprovação do orçamento para o ano seguinte deve ocorrer na sessão de novembro de assembleia municipal, enquanto para as freguesias o regime jurídico das autarquias locais (Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro) estipula que aquela ocorra na 4.ª sessão ordinária da assembleia de freguesia, em novembro ou dezembro.

⁷⁶ A estimativa do MF para 2018 do IMI implica uma taxa de variação de 0,5% (7 M€) face a 2017, esperando-se um aumento de 2,0% para o próximo ano (29 M€). Este é um ponto de partida mais baixo do que o previsto no OE/2018 para o ano em curso (5,0%; 77 M€). Para o IMT as perspetivas são, para 2019, de uma redução da taxa de crescimento de 16,6% para 8,0%. No âmbito da receita, de assinalar ainda que o articulado da POE/2019 prevê (artigo 258.º) uma autorização legislativa para o Governo regulamentar a contribuição municipal de proteção civil, bem como os respetivos termos.

⁷⁷ De acordo com a POE/2019, encontra-se prevista a verba de 14 M€, correspondente à comparticipação da AC em 2019 no investimento, a que deverá corresponder um montante pelo menos igual por parte da Região Autónoma da Madeira.

o investimento do subsector se encontra em linha com a expectativa de aumento do cofinanciamento comunitário, sendo mais conservadora do que a da POE do ano anterior.⁷⁸

Para 2019 está prevista uma medida de carácter temporário, relacionada com o pagamento de indemnização por decisão judicial por parte do Município de Lisboa, que representa cerca de metade das outras despesas de capital do subsector regional e local. Uma medida idêntica teve já impacto na execução até final do 1.º semestre de 2018 (65 M€ em outras despesas de capital e 31 M€ em outras despesas correntes).⁷⁹ De acordo com informação adicional prestada pelo MF, a POE/2019 considera 170 M€ nas outras despesas de capital na ARL que correspondem a processos que, com elevada probabilidade, deverão transitar em julgado em 2019. Esta medida implica por si só um encargo adicional de 105 M€ (resultantes de 170 M€ menos 65 M€ do efeito base de medida similar em 2018), apesar de se esperar uma diminuição nas outras despesas de capital de 76 M€, contribuindo em 0,6 p.p. para a redução da despesa da ARL. Embora se trate de uma rubrica de carácter residual, em que a estimativa se pode revelar particularmente difícil, note-se que ao nível da AL esta despesa representa por si só cerca de 4/5 das outras despesas de capital previstas para 2019.

A previsão do MF para as finanças públicas locais e regionais não deixa de comportar alguns riscos, tendo em conta o reforço significativo esperado quanto ao excedente orçamental do subsector e algumas disposições do articulado da POE/2019. No caso da AR, assinala-se a possibilidade de revisão em alta das transferências para cada uma das RA, decorrentes da atualização, até final de 2019, de dados relativos ao PIB regional.⁸⁰ Por outro lado, e à semelhança dos últimos anos, são excecionados da regra que impõe o não aumento do endividamento líquido de cada RA os empréstimos que venham a ser contraídos para financiar projetos participados por fundos europeus, não sendo também considerados para efeitos da regra da dívida total. Para 2019 acresce como exceção a dívida de empréstimos destinados a financiar investimentos a realizar até 2024 ao abrigo do Programa de Apoio ao Acesso à Habitação “1.º Direito”.⁸¹ No que se refere à AL, o articulado da POE/2019, à semelhança do OE/2018, incorpora diversos incentivos à execução de projetos financiados por fundos comunitários, através da flexibilização de regras da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (LCPA) para o subsector, continuando a permitir a candidatura àqueles projetos mesmo que os compromissos a assumir excedam os fundos disponíveis.⁸² Note-se que a LFL, desde a redação que lhe foi dada pela Lei do OE/2016, passou a excluir do limite da dívida total os empréstimos destinados ao financiamento nacional de projetos participados por fundos comunitários. Por outro lado, excluem-se da aplicação da LCPA as autarquias que cumpram os limites de endividamento legalmente previstos.⁸³ Esta flexibilização de regras integra ainda a renovação de diversas disposições quanto ao limite da

⁷⁸ A POE/2018 previa um aumento significativo do investimento na ARL (596 M€), suportado na expectativa de um forte acréscimo do cofinanciamento comunitário, em particular na AL, assumindo que a receita de fundos de comunitários em 2018 seria mais de 4 vezes superior à de 2017, o que, e de acordo com o agora estimado pelo MF, não se verificará.

⁷⁹ Cf. [Relatório n.º 12/2018, do CFP, referente à evolução orçamental até ao final do 2.º trimestre de 2018](#).

⁸⁰ Cf. n.º 4 do artigo 52.º do articulado da POE/2019.

⁸¹ Criado pelo Decreto-Lei n.º 37/2018, de 4 de junho.

⁸² Cf. n.º 4 do artigo 71.º do articulado da POE/2019. O mesmo artigo vem também permitir, tal como ocorreu em 2018 que, na determinação dos fundos disponíveis, possam ser consideradas as verbas correspondentes à receita prevista de candidaturas aprovadas, relativa aos respetivos compromissos a assumir no ano. Note-se ainda que a Lei do OE/2016 alterou a Lei das Finanças Locais no sentido de excluir do limite da dívida total os empréstimos destinados ao financiamento nacional de projetos participados por fundos comunitários.

⁸³ Cf. n.ºs 5 e 6 do artigo 71.º do articulado da POE/2019.

dívida total previsto na LFL, como a possibilidade de alargamento de utilização da margem de endividamento disponível para cada município, até 30%, para efeito de contração de empréstimos destinados a operações de reabilitação urbana ou a exceção de dívidas decorrentes do processo de descentralização de competências.⁸⁴ Acresce em 2019 a possibilidade daquele limite poder ser excecionalmente ultrapassado para contração de empréstimos que se destinem exclusivamente ao financiamento do investimento em programas de arrendamento urbano e em soluções habitacionais promovidas ao abrigo Programa de Apoio ao Acesso à Habitação “1.º Direito”.⁸⁵

Caixa 6 – Transferências do OE/2019 ao abrigo das leis de finanças subnacionais

De acordo com dados na ótica da contabilidade pública do relatório da POE/2019 as transferências ao abrigo da Lei das Finanças Locais (LFL) e da Lei de Finanças Regionais (LFR) aumentam, respetivamente, 162 M€ (6,2%) para 2774 M€ e 25 M€ (4,9%) para 533 M€.

No caso das **Regiões Autónomas**, do total de 533 M€ previstos para o próximo ano, 285 M€ respeitam aos Açores e 247 M€ à Madeira. As verbas a transferir para as RA integram a parte relativa à repartição de solidariedade (cf. art.º 48.º da LFR), num total de 361 M€, e ao fundo de coesão – 172 M€ (cf. art.º 49.º da LFR).

	POE/2019		
	RAA	RAM	TOTAL AR
Repartição de Solidariedade	184	177	361
Fundo de Coesão	101	71	172
Transferências do OE para a AR ao abrigo da LFR	285	247	533

No cálculo da **participação das autarquias locais nos impostos do Estado** (PIE) constante da POE/2019 foi tida em conta a redação dada à LFL pela Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto. De acordo com o MF, a taxa de referência utilizada no cálculo é de 4,7%, o que garante que a participação das autarquias locais nos impostos do Estado tenha, pelo menos, uma variação percentual igual à variação das receitas fiscais no Programa de Estabilidade, a que acresce um montante correspondente a 25% do diferencial entre o que resultaria da aplicação direta da LFL e o transferido este ano (2492 M€), com um impacto de 62 M€. Este adicional não releva para efeitos das variações máximas anuais previstas na LFL (-2,5% a +5%). As disposições quanto a crescimentos mínimos garantidos para as verbas a transferir para os municípios deverão ter efeito até 2021, com uma taxa de convergência mínima prevista para 2020 de 25% e o remanescente no último ano. No caso das freguesias, é redistribuído um excedente de 5,8 M€, resultante da aplicação inicial dos critérios de distribuição previstos na LFL, e que não conta para o intervalo de variações máximas admitidas (-5% a +5%), nos termos do n.º 8 do art.º 38.º da LFL. De referir que o Fundo de Financiamento das Freguesias (FFF) regista um aumento de 5,2%, perfazendo 208 M€ em 2019. De acordo com a nova redação dada à LFL, as variáveis e indicadores de cálculo das transferências para as autarquias locais passam a constituir parte do relatório que acompanha a POE, ainda que tal não se tenha ainda verificado este ano.

5.3 ANÁLISE DO SUBSECTOR DOS FUNDOS DE SEGURANÇA SOCIAL

A POE/2019 prevê a continuação do excedente orçamental dos Fundos de Segurança Social (FSS). A variação positiva do saldo orçamental decorre de um maior aumento da receita (1508 M€), face ao acréscimo esperado para a despesa (1359 M€). Esta previsão reflete

⁸⁴ O articulado da POE/2019 propõe que a Assembleia da República autorize o Governo, através do membro do Governo responsável pela área das finanças, a efetuar as alterações orçamentais necessárias ao reforço da dotação do Fundo de Financiamento da Descentralização (FFD), por contrapartida das dotações inscritas nos programas orçamentais e no orçamento da segurança social, referentes à despesa com as competências (que venham a ser) descentralizadas para a AL, ao abrigo da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, e respetivos diplomas setoriais.

⁸⁵ Cf. artigo 87.º do articulado da POE/2019.

um excedente orçamental do Sistema Previdencial-Repartição (de 886,8 M€) pelo quarto ano consecutivo.

Quadro 22 – Conta do Subsector dos Fundos da Segurança Social

	FUNDOS DA SEGURANÇA SOCIAL			
	2018 E	2019 P	ΔM€	%
Receita Total	26 499	28 007	1 508	5,7%
Receita Corrente	26 487	28 000	1 514	5,7%
Impostos sobre a produção e a importação	1 055	1 103	48	4,6%
Contribuições sociais	16 919	17 900	980	5,8%
Vendas e outras receitas correntes	8 511	8 996	485	5,7%
Outras receitas correntes	8 491	8 967	476	5,6%
<i>das quais:</i>				
Trf. do OE p/ cumprimento da LBSS	6 654	6 987	333	5,0%
Trf. do OE relativa a IVA social	824	854	31	3,7%
Trf. do OE relativa a AIMI	50	50	0	0,0%
Trf. do OE relativa a IRC	70	199	129	184,0%
Receita de Capital	12	6	-6	-51,3%
Despesa Total	24 917	26 276	1 359	5,5%
Despesa Corrente	24 872	26 222	1 350	5,4%
Despesas com pessoal	266	275	9	3,2%
Consumo intermédio	71	76	5	6,6%
Prestações sociais	21 508	22 639	1 131	5,3%
que não em espécie	21 399	22 520	1 121	5,2%
Pensões	16 619	17 382	763	4,6%
Prestações de desemprego e apoio ao emprego	1 262	1 208	-54	-4,3%
Prestações por doença	555	600	45	8,1%
Prestações por parentalidade	547	575	28	5,2%
Rendimento social de inserção	364	381	17	4,7%
Complemento solidário para idosos	220	265	45	20,7%
Abono de família	729	792	63	8,7%
Prestação Social para a inclusão e complemento	294	447	153	52,0%
Outras prestações sociais	810	870	60	7,5%
em espécie	110	119	10	8,9%
Subsídios e outra despesa corrente	3 026	3 232	206	6,8%
Despesa de Capital	45	54	9	19,3%
Saldo Global	1 582	1 731	149	-

Fonte: Ministério das Finanças. Cálculos do CFP. | Notas: E – estimativa; P – Previsão; LBSS – Lei de Bases da Segurança Social; AIMI – Adicional ao Imposto Municipal sobre Imóveis.

O comportamento previsto para a receita dos FSS em 2019 assenta na evolução favorável do enquadramento macroeconómico. Neste domínio, destaque-se o crescimento esperado das remunerações, a evolução positiva do mercado de trabalho decorrente da continuação da diminuição da taxa de desemprego e o ligeiro crescimento do emprego. Como resultado, a receita total deverá apresentar um crescimento de 5,7% (1508 M€), refletindo sobretudo a evolução da receita de contribuições sociais (5,8%; 980 M€). Tal como assinalado em exercícios anteriores, esta previsão constitui um potencial fator de risco para execução orçamental, uma vez que é esperado que a receita de contribuições sociais

crecça acima das suas bases económicas, ou seja, acima do crescimento nominal das remunerações previsto para 2019 é de 3,1%⁸⁶, que já incorpora o acréscimo previsto do emprego em 0,9%.

O comportamento favorável das contribuições sociais e a trajetória descendente da despesa com subsídios de desemprego, justificam a manutenção da eliminação da compensação do Sistema Previdencial-Repartição, através da transferência extraordinária do Orçamento do Estado, pelo segundo ano consecutivo. No que se refere às transferências do OE para o cumprimento da Lei de Bases da Segurança Social (LBSS) reservadas ao financiamento do Sistema de Proteção Social e Cidadania, a POE/2019 prevê um crescimento de 5,5% (333 M€). Por último, são ainda esperadas receitas no valor de 249 M€ para o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS), decomposta em 50 M€ e 199 M€, respeitantes ao Adicional ao IMI e à receita consignada de IRC, respetivamente.

A evolução da receita tem subjacente um montante não quantificado de medidas referentes a aumentos de eficácia na declaração e na cobrança de contribuições e de dívida. Embora o crescimento da receita em anos anteriores possa ter refletido a concretização deste tipo de medidas, a continuação da sua materialização sustentada no tempo suscita algumas dúvidas quanto ao seu impacto, por haver cada vez menos margem para ganhos de eficiência neste âmbito, podendo assim constituir um risco para a execução orçamental.

Relativamente à despesa do subsector dos FSS, a POE/2019 deverá registar um aumento de 5,5% (1359 M€), explicado maioritariamente pela evolução das prestações sociais. O comportamento das prestações sociais é explicado essencialmente pelo agravamento da despesa com pensões em 4,6% (763 M€), nomeadamente:

- i. pela atualização de acordo com os artigos 4.º a 7.º da Lei n.º 53-B/2006, de 29 de dezembro, bem com pelas alterações introduzidas pela Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro. Esta atualização tem subjacente a evolução da taxa de crescimento do PIB e do IPC sem habitação.⁸⁷
- ii. pela atualização das pensões do regime de proteção social convergente estabelecida no artigo 6.º da Lei n.º 52/2007, de 31 de agosto e alterada pela Lei n.º 11/2008, de 20 de fevereiro;
- iii. pela atualização extraordinária de pensões a partir de janeiro de 2019, com impacto de 85M€, em 2019, pretendendo concluir o processo de compensação pela perda de poder de compra devido à suspensão do regime de atualização das pensões entre

⁸⁶ Em 2019, a variação das remunerações tem subjacente um aumento das despesas com pessoal do sector das Administrações Públicas em 3,1%, o que implica um crescimento em montante equivalente, cerca de 3,1%, das remunerações dos restantes sectores da economia.

⁸⁷ A atualização das pensões tem em consideração a atualização anual do IAS e o crescimento real do PIB:

	Se PIB < 2%	Se 2% <= PIB < 3%	Se PIB >= 3%
Pensões < 2 IAS	IPC	Max (IPC + 0,2*PIB; IPC + 0,5 p.p)	IPC + 0,2*PIB
2 <= Pensões < 6 IAS	IPC - 0,5 p.p.	IPC	IPC + 0,125*PIB
Pensões <= 6 IAS	IPC - 0,75 p.p.	IPC - 0,25 p.p.	IPC

- os anos de 2011 e 2015. Esta atualização, no montante de 10 euros ou de 6 euros, será atribuída a pensionistas com um valor total de pensões até 1,5 IAS, à semelhança das atualizações extraordinárias ocorridas em agosto de 2017 e 2018;
- iv. pela atualização do Indexante dos Apoios Sociais (IAS) de acordo com a Lei n.º 53-B/2006, de 29 de setembro;
 - v. pelo efeito *carry-over*, no montante de 52 M€, da atualização anteriormente descrita verificada a partir de agosto de 2018;
 - vi. pela manutenção e alargamento⁸⁸ do regime de antecipação de reforma sem penalizações para carreiras contributivas muito longas, com um impacto esperado de 66 M€;
 - vii. pela introdução de forma faseada do novo regime de reforma antecipada por flexibilização para os beneficiários com pelo menos 40 anos de carreira contributiva aos 60 anos de idade. A primeira fase ocorre a partir de janeiro de 2019 para os beneficiários com idade igual ou superior a 63 anos de idade, seguindo-se a segunda fase, a partir de outubro de 2019, que abrangerá os beneficiários com 60 ou mais anos de idade; e por último
 - viii. pela criação de um complemento extraordinário, a partir de janeiro de 2019, que visa os novos pensionistas de novas pensões de mínimos, cujo montante global da pensão seja igual ou inferior a 1,5 IAS, ajustando os valores destas pensões de acordo com as atualizações extraordinárias ocorridas em agosto de 2017 e 2018.

De acordo com a POE/2019, em resultado da atualização descrita no ponto (i), prevê uma atualização de 1,8% para as pensões do regime Geral da Segurança Social e do regime de proteção social convergente até 2 vezes o valor do IAS, de 1,3% para pensões do regime geral da segurança social, compreendidas entre 2 e 6 vezes o valor do IAS e de 1,05% para as pensões acima de 6 vezes o valor do IAS. Assim, cerca de 93% das pensões da Segurança Social terão um aumento real do poder de compra.

As prestações de desemprego e apoio ao emprego devem registar uma redução de 4,3% (54 M€), traduzindo a continuada melhoria do nível de emprego e redução da taxa de desemprego.⁸⁹ A POE/2019 inclui a medida extraordinária de apoio a desempregados de longa duração⁹⁰, aprovada em 2017 e mantida em 2018. Introduce-se ainda uma nova medida de apoio aos desempregados de longa duração com idade igual ou superior a 52 anos, cujo período de atribuição de subsídio de desemprego terminou e que não possuem as condições necessárias para aceder à pensão de velhice antecipada. Desta forma passam a ser considerados novos critérios de aferição dos rendimentos para acesso ao subsídio social de desemprego, permitindo maior proteção aos desempregados nestas

⁸⁸ Entrada em vigor a 1 de outubro de 2017, mas sendo apenas considerados impactos orçamentais a partir de janeiro de 2018, Decreto-Lei n.º 126-B/2017, de 6 de outubro e alargado em outubro de 2018, passando a abranger beneficiários com idade igual ou superior a 60 anos de idade e com uma carreira contributiva mínima de 46 anos, ou seja, cuja carreira contributiva tenha sido iniciada com 16 ou menos anos de idade.

⁸⁹ Em 2019, a taxa de desemprego prevista é de 6,3%, o que traduz uma redução esperada de 0,6p.p. face a 2018.

⁹⁰ Atribuição por seis meses de uma prestação de apoio aos desempregados de longa duração inscritos no centro de emprego e que tenham cessado o período de adjudicação do subsídio social de desemprego e eliminação da redução de 10% do subsídio de desemprego após seis meses de prestação.

condições até atingirem a idade que permite aceder à pensão antecipada por desemprego de longa duração.

As restantes prestações sociais, excluindo pensões e subsídio de desemprego, contribuem em 422 M€ para o aumento da despesa do subsector. De acordo com a POE/2019, o aumento destas prestações sociais visa a redução dos níveis de pobreza monetária e de privação dos agregados mais vulneráveis, nomeadamente através da prestação social para a inclusão⁹¹ (153 M€), do abono de família (63 M€) e do complemento solidário para idosos (45 M€), salientando-se ainda o contributo dado pelas prestações por doença (45 M€) e pelas prestações de parentalidade (28 M€). Refere-se, por último, o crescimento esperado da despesa com subsídios e outras despesas correntes (206 M€), essencialmente explicado pelas transferências correntes para ações de formação profissional e ação social com suporte do fundo social europeu (140 M€) e despesas de administração (41 M€).

⁹¹ Esta prestação social visa a compensação de encargos não específicos inerentes à condição de pessoa com deficiência ou incapacidade, bem como a atribuição de um complemento, tendo por base o princípio da solidariedade e combate à pobreza. Início da implementação, em 2017, iniciou-se com a introdução da componente base. Em 2018 foi introduzido o complemento desta prestação. Em 2019, iniciou-se-á o alargamento desta prestação à infância e juventude, por forma a abranger e reforçar a proteção social de pessoas com deficiência mais jovens, bem como das suas famílias.

ANEXO

Caixa 7 – Nova estimativa do MF para 2018: diferenças face ao OE/2018 e ao PE/2018

Embora não tenha sido necessária a aprovação de um orçamento retificativo para 2018, a previsão inicial da conta das administrações públicas apresentada no OE/2018 foi atualizada por duas vezes ao longo do corrente ano: em abril, no âmbito do Programa de Estabilidade 2018-2022, e em outubro com a apresentação da estimativa para 2018 subjacente à POE/2019.

O PE/2018 passou a apontar para um défice orçamental de 0,7% do PIB, inferior ao objetivo inicial de -1,1% do PIB, beneficiando de um cenário macroeconómico mais favorável. A mais recente estimativa do MF para 2018, que serviu de ponto de partida para a elaboração da POE/2019, mantém a previsão de -0,7% do PIB, mas apresenta níveis mais elevados de receita e despesa (ver Quadro 23). Por sua vez, o crescimento do PIB nominal foi sucessivamente revisto em alta. Na nova estimativa do MF, é projetado um PIB nominal superior em 2570 M€ face ao previsto no OE/2018 e em 1567 M€ face ao considerado no PE/2018.

Comparação com o OE/2018: A nova estimativa do MF para 2018 aponta para um défice orçamental inferior ao objetivo inicial, tanto em valor absoluto (menos 760 M€, dos quais 602 M€ resultam de um excedente primário superior) como em percentagem do PIB (-0,4 p.p. do PIB). Por subsector, salienta-se a revisão em alta do saldo da administração central (+740 M€) e da Segurança Social (+591 M€) e, em sentido oposto, a revisão em baixa do excedente da administração local e regional (-571 M€). Para o conjunto das administrações públicas, o MF estima um melhor comportamento da receita (+389 M€) e da despesa (-372 M€).

No lado da receita, destaca-se o efeito de um cenário macroeconómico mais favorável (refletindo um ritmo de crescimento do produto e emprego acima do inicialmente esperado), estimando-se um nível bastante superior de receita fiscal (+1259 M€) e contributiva (+392 M€). Em sentido contrário, o MF estima que a receita proveniente de vendas e outras receitas correntes fique 1192 M€ abaixo da previsão inicial.

No lado da despesa, a nova estimativa do MF para 2018 aponta para uma despesa corrente primária inferior em 855 M€ (dos quais menos 522 M€ em consumo intermédio) e para menores encargos com juros (-158 M€, traduzindo a melhoria das condições de financiamento da dívida pública). As “outras despesas correntes” deverão ficar 430 M€ abaixo da previsão inicial, influenciadas pela imputação da dotação provisional (495 M€) e pelo facto de o pagamento previsto à Grécia no âmbito do seu Programa de Ajustamento (144 M€) não se concretizar no corrente ano, na sequência de uma decisão tomada pelo Eurogrupo em junho passado, submetida ao ESM, que estipulou um pagamento de 44 M€ a ocorrer no próximo ano. A despesa de capital deverá ficar 677 M€ acima do previsto no OE/2018, apesar de o MF estimar menos 434 M€ na FBCF. Tal deve-se ao facto de, no OE/2018, não estar previsto o impacto orçamental nas “outras despesas de capital” decorrente da recapitalização do Novo Banco e da compensação aos lesados do BES, nem de despesas imprevisíveis tais como a incorrida pelo Município de Lisboa na sequência de um processo judicial e a assunção de dívidas de municípios.

Em percentagem do PIB, a comparação está influenciada pelo facto de a nova estimativa do MF para 2018 utilizar um PIB nominal superior em 2570 M€ face ao considerado no OE/2018. Essa estimativa aponta para um défice orçamental das AP inferior em 0,4 p.p. do PIB devido a um melhor comportamento da despesa (-0,8 p.p. do PIB), uma vez que a receita deverá ficar 0,4 p.p. do PIB aquém da previsão inicial. O excedente primário deverá ser superior em 0,3 p.p. do PIB face ao previsto no OE/2018.

Quadro 23 – Diferenças da Estimativa do MF para 2018 face ao OE/2018 e ao PE/2018

	Conta das AP para 2018			Diferenças da Estimativa (OE/2019) face a:			
	OE/2018	PE/2018	Estimativa (OE/2019)	M€		p.p. do PIB	
				OE/2018	PE/2018	OE/2018	PE/2018
Receita Total	86 788	86 573	87 176	389	603	-0,4	0,0
Receita corrente	85 427	84 940	85 886	459	946	-0,3	0,1
Receita fiscal	49 807	50 231	51 066	1 259	835	0,3	0,2
Impostos indiretos	30 166	30 472	30 460	293	-12	0,0	-0,1
Impostos diretos	19 640	19 759	20 606	966	847	0,4	0,3
Contribuições Sociais	23 355	23 634	23 747	392	113	0,0	0,0
Das quais: efetivas	18 619	18 826	18 950	331	124	0,0	0,0
Vendas e outras receitas correntes	12 266	11 076	11 074	-1 192	-2	-0,7	0,0
Receitas de capital	1 361	1 633	1 290	-70	-342	0,0	-0,2
Despesa Total	89 005	88 063	88 633	-372	570	-0,8	-0,1
Despesa Primária	81 843	80 911	81 665	-178	754	-0,6	0,1
Despesa Corrente Primária	76 298	74 757	75 443	-855	686	-0,9	0,1
Consumo intermédio	11 323	10 703	10 800	-522	97	-0,3	0,0
Despesas com pessoal	21 497	21 721	21 856	360	135	0,0	0,0
Prestações sociais	37 110	36 756	36 991	-118	236	-0,3	0,0
que não em espécie	33 503	33 170	33 395	-108	225	-0,3	0,0
Subsídios	1 094	875	951	-144	76	-0,1	0,0
Outra despesa corrente	5 274	4 702	4 844	-430	142	-0,2	0,1
Despesas de capital	5 545	6 154	6 222	677	68	0,3	0,0
FBCF	4 577	4 585	4 144	-434	-441	-0,2	-0,2
Outras despesas de capital	1 003	1 669	2 078	1 075	409	0,5	0,2
Juros	7 126	7 052	6 968	-158	-84	-0,1	-0,1
Saldo global	-2 217	-1 490	-1 457	760	34	0,4	0,0
Saldo Primário	4 910	5 562	5 512	602	-50	0,3	0,0
Carga fiscal	73 161	73 865	74 812	1 651	948	0,4	0,2
PIB nominal	199 382	200 384	201 952	2 570	1 567	-	-

Fonte: Ministério das Finanças. Cálculos do CFP. | Notas: valores não ajustados; atendendo a que em contas nacionais os encargos com indemnizações e reconstrução no âmbito dos incêndios florestais são contabilizados na rubrica "outras despesas de capital", o CFP procedeu às seguintes reclassificações: no OE/2018, 18 M€ de prestações sociais que não em espécie e 18 M€ de "outra despesa corrente" passaram a ser classificados como "outras despesas de capital" e, no PE/2018, 100 M€ de "outra despesa corrente" passaram para "outras despesas de capital".

Comparação com o PE/2018: A estimativa do MF para 2018 incluída no relatório da POE/2019, aponta para um défice orçamental igual ao projetado em abril no âmbito do PE/2018, equivalente a 0,7% do PIB. Em termos absolutos, o MF estima um excedente primário inferior em 50 M€ e um défice orçamental ligeiramente inferior (menos 34 M€), resultante de níveis mais elevados de receita e despesa pública face aos considerados no Programa de Estabilidade.

Por um lado, o MF aponta para uma receita superior em 603 M€, particularmente a proveniente de impostos diretos (+847 M€) e de contribuições sociais (+113 M€). Note-se que nestas duas rubricas a previsão inicial foi sucessivamente revista em alta nos diversos documentos de programação orçamental. Em sentido contrário, a receita de capital deverá ficar 342 M€ abaixo do valor previsto no PE/2018.

Por outro lado, o MF estima que este ano a despesa pública fique 570 M€ acima do previsto no PE/2018. A concretização desta nova estimativa para 2018 implicará um desvio desfavorável de 586 M€ na despesa corrente primária, para o qual deverão contribuir todas as rubricas que compõem este agregado, particularmente as prestações sociais e as despesas com pessoal (respetivamente mais 236 M€ e 135 M€ do que o previsto em abril). A despesa de capital deverá ficar 68 M€ acima do montante considerado no PE/2018. Por um lado, as "outras despesas de capital" foram revistas em alta (+509 M€), em parte devido à incorporação do impacto de duas medidas temporárias que não estavam previstas no PE/2018, designadamente uma decisão judicial desfavorável à Câmara Municipal de Lisboa e a conversão de Ativos por Impostos Diferidos. Por outro lado, estima-se uma menor despesa com FBCF (-441 M€). Por fim, a recente estimativa do MF aponta para que a despesa com juros fique 84 M€ abaixo do montante previsto no PE/2018.

Em percentagem do PIB, a comparação está influenciada pelo facto de a nova estimativa do MF para 2018 utilizar um PIB nominal superior em 1567 M€ face ao considerado no PE/2018. Essa circunstância explica que a receita e a despesa atinjam o mesmo peso que foi considerado no PE/2018 (de 43,2% do PIB e 43,9% do PIB, respetivamente). Contudo, no caso particular da FBCF, a nova estimativa do MF aponta para que esta corresponda a 2,1% do PIB, em vez dos 2,3% do PIB projetados no Programa de Estabilidade. Por sua vez, a receita fiscal deverá representar 25,3% do PIB este ano, um valor superior aos 25,1% do PIB projetados no PE/2018.

Quadro 24 – Da estimativa de 2018 à previsão orçamental para 2019 – detalhe das medidas de política com impacto orçamental em 2018 (M€)

	ANO DE 2018			ANO DE 2019					
	Estimativa	One-off	Estimativa ajustada	Carry-over de medidas de 2018	Ganhos financeiros	One-off	Novas Medidas política	Cenário macroeconómico e outros efeitos	Previsão MF
	(1)	(2)	(3) = (1)-(2)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8) = (9)-(3)-(4)-(5)-(6)-(7)	(9)
RECEITA	87 176	363	86 813	-92	326	0	96	3 575	90 719
Receita Fiscal e Contributiva	74 812	0	74 812	-92	0	0	-49	2 603	77 275
Imp. Indiretos	30 460	0	30 460	0	0	0	77	1 246	31 782
Alterações de Taxa nos IECs e escalões no IABA							75		
Contribuição sobre renováveis							30		
IVA da eletricidade e Gás natural							-19		
IVA na Cultura							-9		
Imp. diretos	20 606	0	20 606	-241	0	0	-126	337	20 771
Eliminação da sobretaxa de IRS				-144					
Alteração de escalões do IRS				-155					
Descongelamento gradual das carreiras				58					
Tributação autónomas de Viaturas IRC e IRS							40		
Extinção do PEC							-100		
IRC do interior							-40		
IRC PME							-13		
Alargamento do limite da Dedução por Lucros Retidos e Reinvestidos (DLRR)							-13		
Contrib. Sociais	23 747	0	23 747	149	0	0	0	826	24 722
Descongelamento gradual das carreiras				149					
Receita não fiscal e não contributiva	12 364	363	12 001	0	326	0	145	972	13 444
Fundos Estruturais							145		
Dividendos do BdP e da CGD					326				
Recuperação do remanescente da garantia do BPP		363							
DESPESA	88 633	1 138	87 495	889	0	570	177	1 973	91 104
Desp. Primária	81 665	1 138	80 527	889	0	570	368	1 883	84 237
Cons. Intermédio	10 800	0	10 800	0	0	0	-150	329	10 980
Exercício de revisão da despesa							-150		
Desp. c/ pessoal	21 856	0	21 856	481	0	0	0	207	22 545
Descongelamento gradual das carreiras				481					
Prestações Sociais	36 991	0	36 991	268	0	0	380	759	38 398
Regime de reforma antecipada por flexibilização							44		
Alargamento das Carreiras contributivas muito longas				66					
Aumento Extraordinário de Pensões				52			85		
Prestação Social para a Inclusão				98			55		
Alargamento do Complemento Solidário para Idosos							46		
Apoio ao desemprego de longa duração				0					
Prolongamento das alterações no abono família, RSI, CSI, prest. Parentalidade				52					
Outras prestações sociais (RSI ; Abono Família; Complem. Extraord. Pensões mínimas)							38		
Programa de apoio à redução tarifária							83		
Alargamento da gratuidade dos manuais escolares							25		
Subsídios	951	0	951	0	0	0	0	119	1 069
FBCF	4 144	0	4 144	0	0	0	224	486	4 853
Investimento PT 2020 e não cofinanciados (MPI)							224		
Outra despesa	6 922	1 138	5 784	140	0	570	-86	-16	6 392
Exercício de revisão da despesa							-86		
Recapitalização do Novo Banco		792				400			
Ativos por Impostos Diferidos		150							
Município de Lisboa : Decisões judiciais		96				170			
Lesados do BES				140					
Incêndios florestais 2017		100							
Juros	6 968	0	6 968	0	0	0	-191	90	6 867
Poupança com juros							-191		
SALDO	-1 457	-775	-682	-981	326	-570	-81	1 602	-385

Fonte: Ministério das Finanças. Cálculos do CFP. | Nota: Cenário macroeconómico incorpora os impactos da evolução macroeconómica na receita fiscal e contributiva e na despesa, bem como os restantes efeitos. Os valores constantes na coluna 8 correspondem à soma das colunas 4 e 10 do Quadro 1. Para a individualização das medidas *one-off* ver a Caixa 3. Os totais podem não corresponder necessariamente à soma das parcelas devido a arredondamentos.

Quadro 25 – Da estimativa de 2018 à previsão orçamental para 2019 com base na classificação de one-off do MF – medidas de política com impacto orçamental em 2019 (M€)

	Cenário de Políticas Invariantes						Cenário com medidas de política						
	Estim. MF 2018 (1)	Med. Temp. (2)	Estim. Ajustada 2018 (3)=(1)-(2)	Cenário Macro e outros efeitos (4)=(6)-(3)-(5)	Carry-over (5)	Estimativa MF s/ medidas Base 2019 (6)	Ganhos financeiros (7)	Novas Med. de Política (8)	Pol. Inv. + Med. Pol. (9)=(6)+-(8)	Outros efeitos (10)=(11)-(9)	Previsão MF Ajustada (11)=(13)-(12)	Med. Temp. (12)	Previsão MF (13)
RECEITA TOTAL	87 176	363	86 813	3 012	-92	89 733	326	96	90 155	644	90 799	-80	90 719
Receita Fiscal e Contributiva	74 812	0	74 812	2 140	-92	76 860		-49	76 811	543	77 355	-80	77 275
Impostos Indiretos	30 460		30 460	1 156	0	31 616		77	31 693	170	31 862	-80	31 782
Impostos Diretos	20 606		20 606	237	-241	20 603		-126	20 477	294	20 771		20 771
Contrib. para Seg. Social	23 747		23 747	746	149	24 642		0	24 642	80	24 722		24 722
Rec. Não Fiscal e Não Contrib.	12 364	363	12 001	872	0	12 873	326	145	13 344	100	13 444		13 444
DESPESA TOTAL	88 633	1 396	87 237	2 743	749	90 730	0	177	90 906	-512	90 394	710	91 104
Despesa Primária	81 665	1 396	80 269	2 181	749	83 200	0	368	83 567	-40	83 527	710	84 237
Consumo Intermédio	10 800		10 800	315		11 115		-150	10 965	14	10 980		10 980
Despesas com pessoal	21 856		21 856	0	481	22 338		0	22 338	207	22 545		22 545
Prestações Sociais	36 991		36 991	1 083	268	38 343		380	38 723	-325	38 398		38 398
Subsídios	951		951	-34	0	917		0	917	152	1 069		1 069
Formação Bruta Capital Fixa	4 144		4 144	288	0	4 431		224	4 655	198	4 853		4 853
Outra Desp. Corr. e de Capit.	6 922	1 396	5 526	529		6 055		-86	5 969	-287	5 682	710	6 392
Juros	6 968		6 968	562		7 530		-191	7 339	-472	6 867		6 867
SALDO	-1 457	-1 033	-424	269	-841	-996	326	-81	-751	1 156	405	-790	-385

Fonte: Ministério das Finanças. Cálculos do CFP. | Nota: O cenário macroeconómico incorpora os impactos da evolução macroeconómica na receita fiscal e contributiva e na despesa, bem como os restantes efeitos. Para detalhe dos vários efeitos ver o Quadro 26 em anexo. A classificação das medidas temporárias (ou *one-off*) corresponde às consideradas pelo MF, identificadas na Caixa 3. Os totais podem não corresponder necessariamente à soma das parcelas devido a arredondamentos.

Quadro 26 – Da estimativa de 2018 à previsão orçamental para 2019 com base na classificação de one-off do MF – detalhe das medidas de política com impacto orçamental em 2019 (M€)

	ANO DE 2018			ANO DE 2019					Previsão MF
	Estimativa	One-off	Estimativa ajustada	Carry-over de medidas de 2018	Ganhos financeiros	One-off	Novas Medidas política	Cenário macroeconómico e outros efeitos	
	(1)	(2)	(3) = (1)-(2)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8) = (9)-(3)-(4)-(5)-(6)-(7)	
RECEITA	87 176	363	86 813	-92	326	-80	96	3 655	90 719
Receita Fiscal e Contributiva	74 812	0	74 812	-92	0	-80	-49	2 683	77 275
Imp. Indiretos	30 460	0	30 460	0	0	-80	77	1 326	31 782
Alterações de Taxa nos IECs e escalões no IABA							75		
Contribuição sobre renováveis							30		
IVA da eletricidade e Gás natural							-19		
IVA na Cultura							-9		
Antecipação do Imposto sobre o Tabaco						-80			
Imp. diretos	20 606	0	20 606	-241	0	0	-126	531	20 771
Eliminação da sobretaxa de IRS				-144					
Alteração de escalões do IRS				-155					
Descongelamento gradual das carreiras				58					
Tributação autónomas de Viaturas IRC e IRS							40		
Fim do PEC							-100		
IRC do interior							-40		
IRC PME							-13		
Alargamento do limite da DLRR							-13		
Contrib. Sociais	23 747	0	23 747	149	0	0	0	826	24 722
Descongelamento gradual das carreiras				149					
Receita não fiscal e não contributiva	12 364	363	12 001	0	326	0	145	972	13 444
Fundos Estruturais							145		
Dividendos do BdP e da CGD					326				
Recuperação do remanescente da garantia do BPP		363							
DESPESA	88 633	1 396	87 237	749	0	710	177	2 231	91 104
Desp. Primária	81 665	1 396	80 269	749	0	710	368	2 141	84 237
Cons. Intermédio	10 800	0	10 800	0	0	0	-150	329	10 980
Exercício de revisão da despesa							-150		
Desp. c/ pessoal	21 856	0	21 856	481	0	0	0	207	22 545
Descongelamento gradual das carreiras				481					
Prestações Sociais	36 991	0	36 991	268	0	0	380	759	38 398
Regime de reforma antecipada por flexibilização							44		
Alargamento das Carreiras contributivas muito longas				66					
Aumento Extraordinário de Pensões				52			85		
Prestação Social para a Inclusão				98			55		
Alargamento do Complemento Solidário para Idosos							46		
Apoio ao desemprego de longa duração				0					
Prolongamento das alterações no abono família, RSI, CSI, prest. Parentalidade				52					
Outras prestações sociais (RSI ; Abono Família; Complem. Extraord. Pensões mínimas)							38		
Programa de apoio à redução tarifária							83		
Alargamento da gratuitidade dos manuais escolares							25		
Subsídios	951	0	951	0	0	0	0	119	1 069
FBCF	4 144	0	4 144	0	0	0	224	486	4 853
Investimento PT 2020 e não cofinanciados (MPI)							224		
Outra despesa	6 922	1 396	5 526	0	0	710	-86	242	6 392
Exercício de revisão da despesa							-86		
Recapitalização do Novo Banco		792				400			
Ativos por Impostos Diferidos		150							
Município de Lisboa : Decisões judiciais		96					170		
Lesados do BES		128					140		
Incêndios florestais		230							
Juros	6 968	0	6 968	0	0	0	-191	90	6 867
Poupança com juros							-191		
SALDO	-1 457	-1 033	-424	-841	326	-790	-81	1 424	-385

Fonte: Ministério das Finanças. Cálculos do CFP. | Nota: Cenário macroeconómico incorpora os impactos da evolução macroeconómica na receita fiscal e contributiva e na despesa, bem como os restantes efeitos. Os valores constantes na coluna 8 correspondem à soma das colunas 4 e 10 do Quadro 25. Para a individualização das medidas one-off ver a Caixa 3. Os totais podem não corresponder necessariamente à soma das parcelas devido a arredondamentos.

Quadro 27 – Conta das Administrações Públicas (M€)

	2014	2015	2016	2017	POE/2019	
					2018	2019
Receita Total	77 196	78 751	79 890	83 110	87 176	90 719
Receita corrente	75 451	77 351	78 839	82 311	85 886	89 398
Receita fiscal	43 564	45 598	46 397	48 761	51 066	52 553
Impostos indiretos	24 561	26 069	27 337	29 042	30 460	31 782
Impostos diretos	19 003	19 529	19 060	19 719	20 606	20 771
Contribuições sociais	20 457	20 783	21 626	22 685	23 747	24 722
Das quais: efectivas	15 576	16 182	16 918	17 950	18 950	19 915
Vendas e outras receitas correntes	11 430	10 970	10 816	10 866	11 074	12 123
Receitas de capital	1 744	1 400	1 051	798	1 290	1 321
Despesa Total	89 598	86 669	83 564	88 872	88 633	91 104
Despesa primária	81 115	78 459	75 764	81 435	81 665	84 237
Despesa corrente primária	70 398	70 793	72 144	72 849	75 443	77 906
Consumo intermédio	9 847	9 994	10 317	10 565	10 800	10 980
Despesas com pessoal	20 515	20 349	20 897	21 299	21 856	22 545
Prestações sociais	34 088	34 711	35 152	35 647	36 991	38 398
que não em espécie	30 810	31 338	31 754	32 159	33 395	34 668
em espécie	3 278	3 373	3 399	3 487	3 596	3 730
Subsídios	1 230	1 124	1 025	857	951	1 069
Outras despesas correntes	4 718	4 616	4 753	4 481	4 844	4 914
Despesas de capital	10 717	7 666	3 620	8 586	6 222	6 331
FBCF	3 446	4 045	2 887	3 563	4 144	4 853
Outras despesas de capital	7 271	3 620	732	5 022	2 078	1 477
Juros	8 483	8 210	7 800	7 437	6 968	6 867
Saldo global	-12 402	-7 918	-3 674	-5 762	-1 457	-385
Saldo primário	-3 919	292	4 126	1 674	5 512	6 482
Carga fiscal	59 140	61 780	63 315	66 710	70 015	72 468
Despesa corrente	78 881	79 003	79 945	80 286	82 411	84 773
Dívida Pública	226 041	231 513	240 963	242 804	244 848	248 094
PIB nominal	173 079	179 809	186 480	194 613	201 952	209 322

Fonte: INE e MF.

Quadro 28 – Conta das Administrações Públicas ajustada (M€)

	2014	2015	2016	2017	POE/2019	
					2018	2019
Receita Total	77 196	78 621	79 145	83 037	86 813	90 719
Receita corrente	75 451	77 221	78 396	82 311	85 886	89 398
Receita fiscal	43 564	45 468	46 001	48 761	51 066	52 553
Impostos indiretos	24 561	25 939	27 234	29 042	30 460	31 782
Impostos diretos	19 003	19 529	18 767	19 719	20 606	20 771
Contribuições sociais	20 457	20 783	21 578	22 685	23 747	24 722
Das quais: efectivas	15 576	16 182	16 871	17 950	18 950	19 915
Vendas e outras receitas correntes	11 430	10 970	10 816	10 866	11 074	12 123
Receitas de capital	1 744	1 400	749	726	927	1 321
Despesa Total	83 412	84 206	83 599	84 586	87 495	90 534
Despesa primária	74 929	75 996	75 798	77 149	80 527	83 667
Despesa corrente primária	70 398	70 793	72 067	72 849	75 412	77 906
Consumo intermédio	9 847	9 994	10 317	10 565	10 800	10 980
Despesas com pessoal	20 515	20 349	20 897	21 299	21 856	22 545
Prestações sociais	34 088	34 711	35 152	35 647	36 991	38 398
que não em espécie	30 810	31 338	31 754	32 159	33 395	34 668
em espécie	3 278	3 373	3 399	3 487	3 596	3 730
Subsídios	1 230	1 124	1 025	857	951	1 069
Outras despesas correntes	4 718	4 616	4 676	4 481	4 813	4 914
Despesas de capital	4 531	5 203	3 731	4 299	5 115	5 761
FBCF	3 446	3 866	2 999	3 604	4 144	4 853
Outras despesas de capital	1 085	1 336	732	695	971	907
Juros	8 483	8 210	7 800	7 437	6 968	6 867
Saldo global	-6 216	-5 585	-4 454	-1 549	-682	185
Saldo primário	2 267	2 625	3 347	5 888	6 287	7 052
Carga fiscal	59 140	61 650	62 872	66 710	70 015	72 468
Despesa corrente	78 881	79 003	79 868	80 286	82 380	84 773
Dívida Pública	226 041	231 513	240 963	242 804	244 848	248 094
PIB nominal	173 079	179 809	186 480	194 613	201 952	209 322

Fonte: INE e MF. | Nota: o detalhe sobre os ajustamentos efetuados pode ser consultado nos Quadros 10 e 24.

Quadro 29 – Conta das Administrações Públicas (em % do PIB)

	2014	2015	2016	2017	POE/2019	
					2018	2019
Receita Total	44,6	43,8	42,8	42,7	43,2	43,3
Receita corrente	43,6	43,0	42,3	42,3	42,5	42,7
Receita fiscal	25,2	25,4	24,9	25,1	25,3	25,1
Impostos indiretos	14,2	14,5	14,7	14,9	15,1	15,2
Impostos diretos	11,0	10,9	10,2	10,1	10,2	9,9
Contribuições sociais	11,8	11,6	11,6	11,7	11,8	11,8
Das quais: efectivas	9,0	9,0	9,1	9,2	9,4	9,5
Vendas e outras receitas correntes	6,6	6,1	5,8	5,6	5,5	5,8
Receitas de capital	1,0	0,8	0,6	0,4	0,6	0,6
Despesa Total	51,8	48,2	44,8	45,7	43,9	43,5
Despesa primária	46,9	43,6	40,6	41,8	40,4	40,2
Despesa corrente primária	40,7	39,4	38,7	37,4	37,4	37,2
Consumo intermédio	5,7	5,6	5,5	5,4	5,3	5,2
Despesas com pessoal	11,9	11,3	11,2	10,9	10,8	10,8
Prestações sociais	19,7	19,3	18,9	18,3	18,3	18,3
que não em espécie	17,8	17,4	17,0	16,5	16,5	16,6
em espécie	1,9	1,9	1,8	1,8	1,8	1,8
Subsídios	0,7	0,6	0,5	0,4	0,5	0,5
Outras despesas correntes	2,7	2,6	2,5	2,3	2,4	2,3
Despesas de capital	6,2	4,3	1,9	4,4	3,1	3,0
FBCF	2,0	2,2	1,5	1,8	2,1	2,3
Outras despesas de capital	4,2	2,0	0,4	2,6	1,0	0,7
Juros	4,9	4,6	4,2	3,8	3,5	3,3
Saldo global	-7,2	-4,4	-2,0	-3,0	-0,7	-0,2
Saldo primário	-2,3	0,2	2,2	0,9	2,7	3,1
Carga fiscal	34,2	34,4	34,0	34,3	34,7	34,6
Despesa corrente	45,6	43,9	42,9	41,3	40,8	40,5
Dívida Pública	130,6	128,8	129,2	124,8	121,2	118,5

Fonte: INE e MF.

Quadro 30 – Conta das Administrações Públicas ajustada (em % do PIB)

	2014	2015	2016	2017	POE/2019	
					2018	2019
Receita Total	44,6	43,7	42,4	42,7	43,0	43,3
Receita corrente	43,6	42,9	42,0	42,3	42,5	42,7
Receita fiscal	25,2	25,3	24,7	25,1	25,3	25,1
Impostos indiretos	14,2	14,4	14,6	14,9	15,1	15,2
Impostos diretos	11,0	10,9	10,1	10,1	10,2	9,9
Contribuições sociais	11,8	11,6	11,6	11,7	11,8	11,8
Das quais: efectivas	9,0	9,0	9,0	9,2	9,4	9,5
Vendas e outras receitas correntes	6,6	6,1	5,8	5,6	5,5	5,8
Receitas de capital	1,0	0,8	0,4	0,4	0,5	0,6
Despesa Total	48,2	46,8	44,8	43,5	43,3	43,3
Despesa primária	43,3	42,3	40,6	39,6	39,9	40,0
Despesa corrente primária	40,7	39,4	38,6	37,4	37,3	37,2
Consumo intermédio	5,7	5,6	5,5	5,4	5,3	5,2
Despesas com pessoal	11,9	11,3	11,2	10,9	10,8	10,8
Prestações sociais	19,7	19,3	18,9	18,3	18,3	18,3
que não em espécie	17,8	17,4	17,0	16,5	16,5	16,6
em espécie	1,9	1,9	1,8	1,8	1,8	1,8
Subsídios	0,7	0,6	0,5	0,4	0,5	0,5
Outras despesas correntes	2,7	2,6	2,5	2,3	2,4	2,3
Despesas de capital	2,6	2,9	2,0	2,2	2,5	2,8
FBCF	2,0	2,2	1,6	1,9	2,1	2,3
Outras despesas de capital	0,6	0,7	0,4	0,4	0,5	0,4
Juros	4,9	4,6	4,2	3,8	3,5	3,3
Saldo global	-3,6	-3,1	-2,4	-0,8	-0,3	0,1
Saldo primário	1,3	1,5	1,8	3,0	3,1	3,4
Carga fiscal	34,2	34,3	33,7	34,3	34,7	34,6
Despesa corrente	45,6	43,9	42,8	41,3	40,8	40,5
Dívida Pública	130,6	128,8	129,2	124,8	121,2	118,5

Fonte: INE e MF. | Nota: o detalhe sobre os ajustamentos efetuados pode ser consultado nos Quadros 10 e 24.

LISTA DE ABREVIATURAS

Abreviaturas	Significado
AC	Administração Central
AIMI	Adicional ao IMI
AL	Administração Local
AP	Administrações Públicas
AR	Administração Regional
ARL	Administração Regional e Local
BdP	Banco de Portugal
BPP	Banco Privado Português
BT	Bilhetes do Tesouro
CA	Certificados de Aforro
CE	Comissão Europeia
CEDIC	Certificados Especiais de Dívida de Curto Prazo
CEDIM	Certificados Especiais de Dívida de Médio e Longo Prazo
CES	Contribuição Extraordinária de Solidariedade
CFP	Conselho das Finanças Públicas
CGA	Caixa Geral de Aposentações
CGD	Caixa Geral de Depósitos
CSI	Complemento Solidário para Idosos
CT	Certificados do Tesouro
DGO	Direção-Geral do Orçamento
DLRR	Dedução de Lucros Retidos e Reinvestidos
DP	Dívida Pública
EPE	Entidades Públicas Empresariais
EPNF	Empresas Públicas Não Financeiras
EPR	Entidades Públicas Reclassificadas
EUR	Euro
FBCF	Formação Bruta de Capital Fixo
FEFSS	Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social
FMI	Fundo Monetário Internacional
FR	Fundo de Resolução
FRE	Fundo de Resolução Europeu
FSS	Fundos de Segurança Social
GPEARI	Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais
IEC	Impostos Especiais de Consumo
IGCP	Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública IGCP, E.P.E.
IGFSS	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social
IABA	Imposto sobre o Álcool e Bebidas Alcoólicas
IAS	Indexante dos Apoios Sociais
IFFRU	Instrumento Financeiro para a Reabilitação e Revitalização Urbanas
IMI	Imposto Municipal Sobre Imóveis
IMT	Imposto Municipal Sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis
INE	Instituto Nacional de Estatística
IPC	Índice de Preços no Consumidor
IRC	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas
IRS	Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares
IS	Imposto de Selo
ISP	Imposto Sobre os Produtos Petrolíferos e Energéticos
ISV	Imposto sobre Veículos
IT	Imposto sobre o Tabaco
IUC	Imposto Único de Circulação
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
LBSS	Lei de Bases da Segurança Social
LCPA	Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
LFL	Lei das Finanças Locais
LFR	Lei das Finanças Regionais

Abreviaturas	Significado
M€	Milhões de Euros
MF	Ministério das Finanças
MLSA	<i>Minimum Linear Structural Adjustment</i>
MPI	Ministério do Planeamento e Infraestruturas
MTSS	Ministério do Trabalho e da Segurança Social
NAWRU	<i>Non-Accelerating Wage Rate of Unemployment</i>
NLF	Necessidades Líquidas de Financiamento
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OE	Orçamento do Estado
OMP	Objetivo de Médio Prazo
OSS	Orçamento da Segurança Social
OT	Obrigações do Tesouro
OTRV	Obrigações do Tesouro de Rendimento Variável
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
PEC	Pagamento Especial por Conta (no âmbito do IRC)
PERES	Programa Especial de Redução de Endividamento ao Estado
PIB	Produto Interno Bruto
PME	Pequenas e Médias Empresas
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
RNFNC	Receita não fiscal e não contributiva
RSI	Rendimento Social de Inserção
SF	<i>Spring Forecast</i> (Previsão da Primavera) da Comissão Europeia
SFA	Serviços e Fundos Autónomos
SGPS	Sociedade Gestora de Participações Sociais
SS	Segurança Social
SSS	Sistema de Segurança Social
TFUE	Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
TVH	Taxa de variação homóloga
UE	União Europeia

PRINCIPAIS FONTES DE INFORMAÇÃO ESTATÍSTICA

AGÊNCIA DE GESTÃO DA TESOURARIA E DA DÍVIDA PÚBLICA - IGCP, E.P.E. (2018), - Publicações do Boletim Mensal e Apresentação aos investidores, de 12 de outubro 2018.

CFP (2018a), *Finanças Públicas: Situação e condicionantes 2018-2022 - Atualização.*

CFP (2018b), *Previsões macroeconómicas subjacentes à Proposta de Orçamento de Estado 2019.*

COMISSÃO EUROPEIA (2018a), *Assessment of the 2018 Stability Programme for Portugal.*

COMISSÃO EUROPEIA (2018b), *European Economic Forecast – Spring 2018.*

COMISSÃO EUROPEIA (2018c), *Debt Sustainability Monitor – janeiro 2018.*

COMISSÃO EUROPEIA (2018d), *Vade Mecum on the Stability and Growth Pact.*

INE (2018), Contas Nacionais Trimestrais por Sector Institucional - 2.º trimestre de 2018.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS (2018a), *Relatório do Orçamento do Estado para 2019.*

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS (2018b), *Draft Budgetary Plan 2019.*



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