



Conselho das Finanças Públicas
Portuguese Public Finance Council

Análise da proposta de Orçamento do Estado para 2018

Relatório do Conselho das Finanças Públicas

n.º 9/2017

novembro de 2017

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

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

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

Este Relatório foi elaborado com base na informação disponível até ao dia 3 de novembro de 2017.

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
1 INTRODUÇÃO.....	7
2 COERÊNCIA DAS PREVISÕES ORÇAMENTAIS FACE AO CENÁRIO MACROECONÓMICO E MEDIDAS DE POLÍTICA ORÇAMENTAL.....	8
2.1 DA ESTIMATIVA DE 2017 À PREVISÃO ORÇAMENTAL PARA 2018	8
2.2 ANÁLISE DA PREVISÃO DE RECEITA PÚBLICA NA POE/2018	12
2.3 ANÁLISE DA PREVISÃO DE DESPESA PÚBLICA NA POE/2018	18
3 AVALIAÇÃO DO AJUSTAMENTO ORÇAMENTAL, DA POSTURA DA POLÍTICA ORÇAMENTAL E DO CUMPRIMENTO DAS REGRAS.....	26
3.1 SALDOS ORÇAMENTAIS.....	26
3.2 AJUSTAMENTO ORÇAMENTAL E POSTURA DA POLÍTICA ORÇAMENTAL.....	30
3.3 CUMPRIMENTO DAS REGRAS ORÇAMENTAIS	32
3.4 QUADRO PLURIANUAL DE PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTAL (QPPO).....	37
4 ENDIVIDAMENTO, NECESSIDADES BRUTAS DE FINANCIAMENTO E EVOLUÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA.....	41
4.1 ENDIVIDAMENTO E NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO DO ESTADO	41
4.2 DINÂMICA DA DÍVIDA	45
5 CONTA DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS POR SUBSECTOR	49
5.1 VISÃO COMPARADA	49
5.2 ANÁLISE DO SUBSECTOR DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL E LOCAL	51
5.3 ANÁLISE DO SUBSECTOR DOS FUNDOS DE SEGURANÇA SOCIAL.....	53
ANEXO.....	56
LISTA DE ABREVIATURAS	62
PRINCIPAIS FONTES DE INFORMAÇÃO ESTATÍSTICA	64

Índice de Gráficos

Gráfico 1 – Do défice estimado para 2017 ao défice previsto para 2018 (em M€).....	11
Gráfico 2 – Evolução das principais componentes da receita das administrações públicas em 2018 (tvh, %).....	13
Gráfico 3 – Evolução dos principais impostos e agregados macroeconómicos em 2018.....	15
Gráfico 4 – Elasticidades da receita de impostos indiretos, diretos e das contribuições sociais efetivas face ao PIB nominal.....	16
Gráfico 5 – Evolução da carga fiscal (em % do PIB).....	17
Gráfico 6 – Evolução da receita não fiscal e não contributiva em 2018 (tvh, %).....	18
Gráfico 7 – Variação da despesa das administrações públicas (M€).....	19
Gráfico 8 – Variação anual da despesa com prestações sociais.....	20
Gráfico 9 – Variação anual das despesas com pessoal (M€).....	22
Gráfico 10 – Variação do consumo intermédio sem PPP (M€).....	23
Gráfico 11 – Evolução das despesas de capital (M€).....	24
Gráfico 12 – Evolução da despesa com juros.....	25
Gráfico 13 – Revisão da estimativa da receita e da despesa para 2017.....	27
Gráfico 14 – Esforço Orçamental (em p.p. do PIB).....	31
Gráfico 15 – Política orçamental e posição cíclica [2014-2018].....	31
Gráfico 16 – Evolução do saldo estrutural (% e p.p. do PIB).....	33
Gráfico 17 – Recentes tetos plurianuais de despesa definidos no QPPO (M€).....	37
Gráfico 18 – Limites da despesa sujeita ao QPPO (em M€).....	39
Gráfico 19 – Composição do financiamento em 2018 (mil M€, valor de encaixe).....	43
Gráfico 20 – Despesa com ativos financeiros (M€).....	44
Gráfico 21 – Amortizações do empréstimo do FMI (mil M€).....	44
Gráfico 22 – Evolução da dívida pública (% do PIB e p.p.).....	45
Gráfico 23 – Custo da dívida direta do Estado (%).....	47
Gráfico 24 – Comportabilidade da dívida.....	47
Gráfico 25 – Contributo dos subsectores para o saldo acumulado (% do PIB).....	49
Gráfico 26 – Contributo dos subsectores para a redução do défice (p.p. do PIB).....	50

Índice de Quadros

Quadro 1 – Da estimativa de 2017 à previsão orçamental para 2018 – medidas de política com impacto orçamental em 2018 (M€).....	9
Quadro 2 – Receita das administrações públicas e impacto orçamental das medidas.....	12
Quadro 3 – Receita fiscal das administrações públicas e impacto orçamental das medidas, em Contabilidade Nacional.....	14
Quadro 4 – Despesa das administrações públicas e impacto previsto das medidas.....	18
Quadro 5 – Indicadores orçamentais.....	27
Quadro 6 – Impacto das medidas temporárias no saldo orçamental.....	30
Quadro 7 – Cálculo do benchmark da despesa (em mil M€).....	36
Quadro 8 – Do saldo em contas nacionais ao limite de despesa no QPPO para 2018 (em M€).....	40
Quadro 9 – Previsões para a composição do financiamento em 2017 (M€, valor de encaixe).....	41
Quadro 10 – Previsões para as necessidades de financiamento em 2017 (M€).....	42
Quadro 11 – Necessidades de financiamento do Estado em 2016-2018 (M€).....	43
Quadro 12 – Previsões de instituições internacionais para a dívida pública (% PIB).....	45
Quadro 13 – Contributos para a variação dos juros.....	46
Quadro 14 – Indicadores de sustentabilidade de médio e longo prazo para Portugal (p.p. do PIB).....	48
Quadro 15 – Variação do saldo por subsector (em M€).....	50
Quadro 16 – Conta do Subsector dos Fundos da Segurança Social.....	53
Quadro 17 – Diferença entre a estimativa 2017 e a previsão inicial do OE/2017.....	56
Quadro 18 – Da estimativa de 2017 à previsão orçamental para 2018 – detalhe das medidas de política com impacto orçamental em 2018 (M€).....	57
Quadro 19 – Da estimativa de 2017 à previsão orçamental para 2018 com base na classificação de one-off do MF – medidas de política com impacto orçamental em 2018 (M€).....	58
Quadro 20 – Da estimativa de 2017 à previsão orçamental para 2018 com base na classificação de one-off do MF – detalhe das medidas de política com impacto orçamental em 2018 (M€).....	59
Quadro 21 – Conta das Administrações Públicas (M€).....	60
Quadro 22 – Conta das Administrações Públicas ajustada (M€).....	60
Quadro 23 – Conta das Administrações Públicas (em % do PIB).....	61
Quadro 24 – Conta das Administrações Públicas ajustada (em % do PIB).....	61

Índice de Caixas

Caixa 1 – Medidas temporárias consideradas pelo CFP em 2017 e 2018	28
Caixa 2 – Benchmark da despesa (Expenditure Benchmark)	34
Caixa 3 – Revisões entre a previsão de 2017 (OE/2017) e a estimativa na POE/2018.....	56

APRECIÇÃO GLOBAL

Após concluir, em 2015, o Programa de Ajustamento Económico e Financeiro (PAEF) e colocar, em 2016, o défice orçamental observado abaixo do limiar de 3% do PIB que define o “défice excessivo”, Portugal entrou, em 2017, num período dominado pelos requisitos de natureza estrutural, relevantes tanto no plano económico como orçamental. Além do progresso registado a nível nacional, o país beneficia agora de um enquadramento favorável, tanto económico como financeiro, o que torna particularmente relevante a opção pela “estabilidade e crescimento” que constitui o fundamento do Pacto com que o país se comprometeu ao aderir à União Económica e Monetária e a cuja vertente preventiva está agora vinculado. A redução do nível de endividamento, público e privado, permanece uma prioridade que reforça a importância desse ajustamento, não só porque as regras o exigem, mas porque essa é uma condição de desenvolvimento económico e de bem-estar social do país, que a adesão àquelas regras propicia.

Tal opção supõe que, além de definir objetivos geralmente consensuais – crescimento do rendimento e do emprego, redução da desigualdade, eficiência dos serviços públicos – a política orçamental contribua de facto para os alcançar sustentavelmente. Tal supõe aderir a princípios que se afastam decisivamente das práticas que quase generalizadamente caracterizaram a política orçamental portuguesa ao longo de décadas. O primeiro é o princípio keynesiano que atende às implicações de curto/médio prazo, exigindo usar as conjunturas favoráveis para criar espaço orçamental que permita, quando necessário, adotar medidas de estabilização sem incorrer no risco de colapso financeiro. O segundo é de natureza estrutural e supõe a preocupação em promover a eficiência das despesas públicas e uma política fiscal que fomente o investimento e a poupança do sector privado. A preferência por ignorar estes princípios a nível da política orçamental explica, em larga medida, o fraco desempenho económico e o elevado grau de endividamento que caracterizam a economia portuguesa. Reconhecer as implicações destes princípios exige alterações de fundo, não nos objetivos expressos da política, mas na orientação da política orçamental destinada a promover o seu alcance efetivo.

A Proposta de Orçamento do Estado para 2018 (POE/2018) integra alguns elementos que se inserem nesta lógica, nomeadamente ao comprometer-se com a continuada redução do défice orçamental e do rácio da dívida, ao dar prioridade ao cumprimento das regras europeias – agora as que integram a vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) – e ao prosseguir o processo de revisão de despesas, embora ainda em fase incipiente. Não obstante esses progressos, os princípios acima expostos permanecem, contudo, longe de caracterizar a postura orçamental definida nesta POE.

No que se refere às regras orçamentais de natureza estrutural, a POE/2018 continua sobretudo empenhada em tirar partido da conjuntura favorável e em cumprir as regras apenas nos mínimos indispensáveis para obviar a desaprovação da Comissão Europeia. De facto, beneficiando das condições propícias da procura externa e dos mercados financeiros, propõe medidas que usam a margem daí decorrente – traduzida no aumento da receita fiscal e contributiva e na redução dos encargos com juros – não só para aumentar o investimento, mas também as componentes mais rígidas da despesa primária.

Usa, além disso, toda a ambiguidade das regras, reforçada pelas fragilidades que ainda caracterizam o reporte das contas públicas em Portugal, para aproximar uma imagem de cumprimento dos princípios subjacentes à vertente preventiva do PEC, sem verdadeiramente refletir a sua natureza estrutural. Como se sabe, as regras assentam na definição de um objetivo de médio prazo para o saldo orçamental corrigido do efeito do ciclo económico e de medidas temporárias e não recorrentes. As normas específicas que regem a avaliação deste objetivo são tecnicamente complexas, incorporam não só valores observados mas também previsões e envolvem um grau de ambiguidade que exige uma interpretação criteriosa na sua aplicação, por exemplo quanto à definição da natureza temporária de medidas.

Estas são características inevitáveis de normas que se aplicam a uma grande variedade de situações e a políticas cujos efeitos só no futuro podem ser avaliados. Por essa razão, o seu cumprimento supõe um compromisso com os princípios que, estando implícitos na formulação da regra, vão para além do cumprimento anual da sua expressão numérica. Não só os valores em que esta se baseia estão inevitavelmente sujeitos a revisões, como essa preocupação exclusiva não é suficiente para assegurar a desejada compatibilidade com os objetivos assumidos. A nível europeu, o reconhecimento deste facto tem conduzido a um grau de exigência crescente com respeito à plausibilidade e/ou prudência das previsões macroeconómicas subjacentes aos planos orçamentais. Neste contexto, o Conselho das Finanças Públicas (CFP) endossou o cenário macroeconómico de curto prazo subjacente à POE/2018, embora reiterando a “vantagem de os cenários macroeconómicos subjacentes aos diferentes documentos de programação orçamental serem elaborados para o médio prazo, de modo a tornar exequível a avaliação dos efeitos a prazo das políticas adotadas e a sua sustentabilidade”, o que continua a não ser o caso nesta Proposta.

Adicionalmente, como referido, a regra refere-se ao saldo corrigido do efeito do ciclo económico e de medidas temporárias e não recorrentes. A correção do efeito cíclico é particularmente falível nas circunstâncias da economia portuguesa, caracterizada, ao longo de décadas, por forte instabilidade não só de natureza cíclica mas também resultante de choques exógenos, internos e externos. Reconhecê-lo não equivale, porém, a desvalorizar a importância dos indicadores estruturais, mas antes exige, por um lado, complementá-los por informação microeconómica e qualitativa e, por outro, dar prioridade ao segundo dos princípios enunciados atrás, ou seja, o de promover a eficiência das despesas públicas e uma política fiscal que fomenta o investimento e a poupança do sector privado, levando ao crescimento sustentado do produto potencial. Trata-se neste caso de uma avaliação complexa, que não é possível sintetizar num número e que o enquadramento europeu contempla no conjunto dos seus procedimentos de coordenação e supervisão das políticas orçamentais.

Finalmente, outro elemento relevante da avaliação do saldo estrutural consiste na exclusão de medidas temporárias e não recorrentes. Nesta área, a avaliação do CFP regista diferenças significativas com respeito ao entendimento subjacente à POE/2018. Em parte, essa divergência pode dever-se à insuficiência de informação quanto à natureza das transações consideradas pelo Ministério das Finanças. O presente Relatório explica detalhadamente a razão das divergências de interpretação, face à informação disponível até à conclusão do

texto. Para além da especificidade das transações em causa, um aspeto que deve ser sublinhado neste contexto é a excessiva importância que estas transações assumem na avaliação do ajustamento estrutural implícito na POE/2018. No contexto complexo dessa avaliação, o peso destas “medidas” vem assim somar-se à utilização da margem proporcionada pela conjuntura favorável para acomodar o aumento das componentes mais rígidas da despesa primária, reforçando a fragilidade do ajustamento previsto.

Mesmo quanto às regras numéricas, não é claro que o seu cumprimento esteja assegurado no biénio de 2017/2018. De facto, 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 POE/2018 ascenda a 0,1 p.p. em 2017 e a 0,3 p.p. do PIB em 2018. Estes valores comparam com a variação recomendada de 0,6 p.p. do PIB em cada um dos anos, tendo em conta a conjuntura económica. De igual modo, o desvio do crescimento programado da despesa primária líquida de medidas discricionárias incidentes na receita excede em média a taxa de referência aplicável em 1% do PIB em cada um dos anos.

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 2018 (POE/2018). Este Relatório foi antecedido pelo Parecer do CFP sobre as previsões macroeconómicas subjacentes ao Orçamento do Estado elaborado nos termos conjugados do artigo 8.º da Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro), da alínea a) do artigo 6.º dos Estatutos do CFP, aprovados pela Lei n.º 54/2011, de 19 de outubro, alterada pela Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro, do n.º 4 do artigo 4.º e da alínea f) do n.º 3 do artigo 6.º do Regulamento (UE) n.º 473/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2013.

O presente relatório encontra-se estruturado em cinco capítulos e um anexo. O primeiro é introdutório e apresenta a estrutura do documento. No segundo capítulo procura-se aferir a coerência das projeções orçamentais com o cenário macroeconómico e com as medidas previstas, procedendo-se no terceiro capítulo à avaliação do ajustamento orçamental, da postura da política orçamental e do cumprimento das regras orçamentais em vigor. O quarto faz a análise ao endividamento previsto na POE/2018 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/2018 faz à previsão inicial para a conta consolidada de 2017 constante da POE/2017 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.

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

A análise realizada neste capítulo tem por base a informação constante da Proposta de Orçamento de Estado para 2018 apresentada na Assembleia da República em 13 de outubro e a informação adicional fornecida pelo MF ao CFP em 17 daquele mês complementada por informação obtida em reunião técnica de esclarecimentos realizada no dia 27. A informação obtida nesta reunião foi objeto de esclarecimentos escritos recebidos nos dias 27 e 31. Acresce que no sítio da CE e no Portal do Governo encontra-se uma versão atualizada do Projeto de Plano Orçamental para 2018, sem data de publicação, que altera a informação referente a medidas de política subjacentes à estimativa da execução do OE/2017 e à POE/2018 relativamente à qual o CFP não recebeu qualquer informação do MF.

Para além de um conjunto de elementos relevantes para este relatório, a informação sobre as medidas temporárias e não recorrentes que o MF considerou na POE só foi recebida pelo CFP no final do dia 27. Como sempre ocorreu nos relatórios de análise de POE que o CFP produziu as medidas temporárias e não recorrentes utilizadas decorrem de uma classificação própria das mesmas justificada caso a caso e que difere em muitos casos da utilizada pelo MF e pela CE. A Caixa 1 contém informação detalhada sobre as medidas que o CFP considerou neste relatório.

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 18 deste relatório e para as conclusões que a partir deles se extraem. Nos Quadros 19 e 20 anexos são apresentadas as versões dos Quadros 1 e 18 tomando como base as medidas (permanentes e temporárias) que o MF referiu no Quadro 12 da versão revista da Proposta de Plano Orçamental para 2018.

2.1 DA ESTIMATIVA DE 2017 À PREVISÃO ORÇAMENTAL PARA 2018

A POE/2018 prevê para o próximo ano um défice orçamental de 1,0% do PIB, mantendo o objetivo do Programa de Estabilidade apresentado em abril. Este resultado corresponde em termos absolutos a um défice orçamental de 2034 M€, que tem como ponto de partida um défice estimado de 2750 M€ para 2017. A redução prevista para o défice orçamental assenta em acréscimos de 3217 M€ na receita e de 2501 M€ na despesa das administrações públicas (AP). Conceptualmente, a previsão da receita e da despesa das administrações públicas para o ano subsequente decorre da conjugação da evolução prevista para essas variáveis na ausência de novas medidas de política económica (usualmente designado por cenário de políticas invariantes), com o efeito orçamental direto das novas medidas e com os efeitos de segunda ordem induzidos por via da interação das novas

medidas com as variáveis macroeconómicas. Assim, com base na informação fornecida pelo Ministério das Finanças (MF), o Quadro 1 decompõe a evolução prevista para a conta das AP em 2018 nos impactos de:

- Medidas aprovadas em 2017 cujos efeitos afetam a previsão orçamental do ano seguinte (*carry-over* de medidas de 2017); estes efeitos 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 (cenário com medidas de política);
- Medidas temporárias e não recorrentes previstas para 2018 (*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 Ministério das Finanças (MF), com exceção da classificação das medidas temporárias (ou *one-off*), que é da responsabilidade do CFP, encontrando-se identificada na Caixa 1.

Quadro 1 – Da estimativa de 2017 à previsão orçamental para 2018 – medidas de política com impacto orçamental em 2018 (M€)

	Cenário de Políticas Invariantes					Cenário com medidas de política							
	Estim. MF 2017 (1)	Med. Temp. (2)	Estim. Ajustada 2017 (3)=(1)-(2)	Cenário Macro e outros efeitos (4)=(6)-(3)-(5)	Carry-over (5)	Estimativa MF s/ medidas Base 2018 (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	83 507	450	83 057	3 362	-260	86 159	148	309	86 616	109	86 725	0	86 725
Receita Fiscal e Contributiva	71 064	0	71 064	2 317	-260	73 121		92	73 213	-110	73 103	0	73 103
Impostos Indiretos	28 880		28 880	1 043		29 923		180	30 103	63	30 166		30 166
Impostos Diretos	19 683	0	19 683	492	-260	19 915		-187	19 728	-148	19 580	0	19 580
Contrib. para Seg. Social	22 502		22 502	781		23 283		99	23 382	-25	23 357		23 357
Rec. Não Fiscal e Não Contrib.	12 443	450	11 993	1 045		13 038	148	217	13 403	219	13 621		13 621
DESPESA TOTAL	86 257	82	86 175	1 674	154	88 003	0	81	88 084	621	88 705	54	88 758
Despesa Primária	78 689	82	78 607	1 858	154	80 619		388	81 007	571	81 578	54	81 632
Consumo Intermédio	10 772		10 772	773		11 546		-144	11 402	-146	11 256		11 256
Despesas com pessoal	21 409		21 409	192		21 601		270	21 871	-391	21 480		21 480
Prestações Sociais	36 057		36 057	752	154	36 962		168	37 130	-92	37 038	18	37 056
Subsídios	1 010		1 010	78		1 088		-20	1 068	26	1 094		1 094
Formação Bruta Capital Fixo	3 224	-29	3 253	410		3 663		162	3 825	700	4 525		4 525
Outra Desp. Corr. e de Capital	6 217	111	6 106	-347		5 758		-48	5 710	473	6 184	36	6 219
Juros	7 569		7 569	-185		7 384		-307	7 077	49	7 126		7 126
SALDO	-2 750	368	-3 118	1 688	-414	-1 844	148	228	-1 468	-512	-1 980	-54	-2 034

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 18 em anexo. A classificação das medidas temporárias (ou *one-off*) é da responsabilidade do CFP, identificadas na Caixa 1. O impacto orçamental da medida temporária relativa aos “Incêndios” foi, segundo informação do MF, repartida de forma igual e meramente indicativa por Prestações sociais; “Outra despesa Corrente” e “Outra despesa de capital”. Os totais podem não corresponder necessariamente à soma das parcelas devido a arredondamentos.

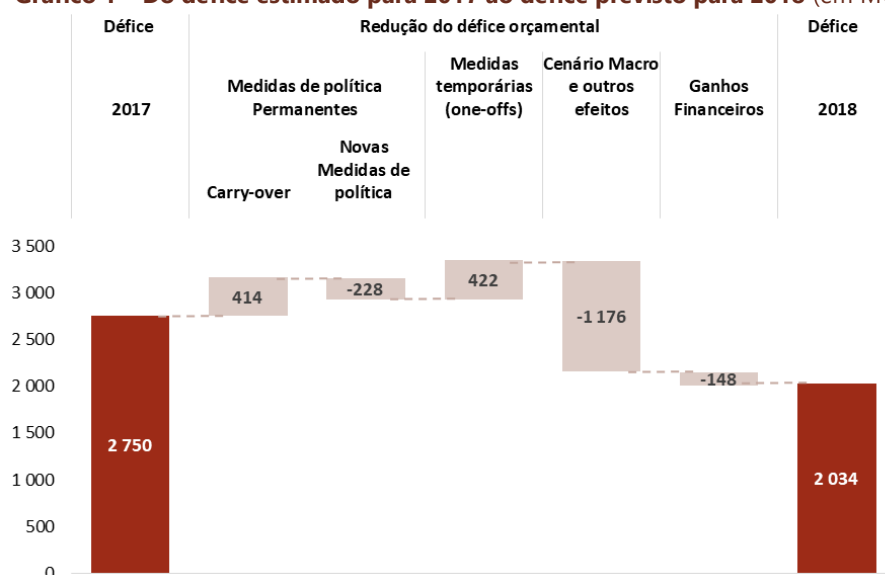
A melhoria do saldo orçamental em 2018 em resultado direto das novas medidas de política é de 228 M€ (equivalendo a 0,1% do PIB), integralmente sustentada pelo efeito das medidas previstas no lado da receita. O contributo destas medidas para a redução do

défice totaliza 309 M€, combinando medidas de aumento e diminuição. Dentre os aumentos salientam-se as alterações nos impostos especiais sobre o consumo (IECs), elevando o nível dos impostos indiretos (180 M€), e o impacto nas contribuições sociais decorrente do descongelamento gradual das carreiras dos funcionários públicos (99M€). A receita não fiscal e não contributiva explica a restante parte do efeito positivo das medidas de política da receita, traduzindo sobretudo as medidas de fomento à utilização dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento, cujo impacto na receita de capital se destinará em grande medida a suportar o aumento do investimento público (não tendo assim essa parte impacto no saldo). Na redução das receitas, identifica-se a medida respeitante à alteração de escalões do IRS. O Quadro 18 em anexo apresenta o detalhe das medidas de política com impacto orçamental em 2018 de acordo com a informação disponibilizada pelo MF ao CFP.

Do lado da despesa as medidas incluídas na POE/2018 implicam uma expansão ligeira do seu volume total face ao ano anterior. As medidas de expansão previstas para a despesa (718 M€) são justificadas em cerca de três quartos (72%) pelas relativas ao descongelamento gradual das carreiras dos funcionários públicos e às alterações introduzidas na despesa social, em concreto a reforma nas longas carreiras contributivas, a atualização extraordinária de pensões e a prestação social para a inclusão (ver Quadro 18 em anexo). Contudo, o impacto negativo no saldo é atenuado por medidas de redução da despesa no montante de 637 M€, dos quais 330 M€ correspondem a despesa primária (despesa sem juros) e 307 M€ a uma redução de juros, só parcialmente justificada por medidas de política. Mais de quatro quintos da poupança prevista na despesa primária pelo MF depende do sucesso da medida de “revisão da despesa” cujo efeito esperado o MF estima em 287 M€, abrangendo o consumo intermédio, a despesa com pessoal e a “outra despesa corrente”.

O contributo das novas medidas de política é, contudo, insuficiente para compensar o impacto líquido negativo de medidas aprovadas no ano anterior. O impacto negativo no saldo dos efeitos *carry-over* de medidas aprovadas em 2017 (414 M€), traduz-se numa redução de receita em 260 M€ e num aumento da despesa em 154 M€ (ver Quadro 1). Estes efeitos refletem, no caso da receita, o impacto decorrente da eliminação total e completa da sobretaxa do Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares (IRS) em 2018, enquanto na despesa traduzem o efeito em 2018 da medida de atualização extraordinária das pensões introduzida no OE/2017. Os efeitos destas medidas de 2017 anulam o impacto orçamental líquido das novas medidas previstas na POE/2018 para a redução do défice.

Gráfico 1 – Do déficit estimado para 2017 ao déficit previsto para 2018 (em M€)



Fonte: MF. Cálculos do CFP. Nota: Valores positivos/negativos contribuem para o aumento/redução do déficit. O efeito das medidas temporárias (*one-off*) corresponde à variação entre as medidas consideradas pelo CFP para os anos de 2018 e de 2017; 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 18 em anexo.

A redução nominal do déficit orçamental prevista para 2018 depende dos efeitos da conjuntura económica e de “outros efeitos” não identificados. Dos 717 M€ de redução prevista do déficit orçamental em 2018, mais de 1100 M€ resultam do impacto favorável dos “efeitos macroeconómicos e outros”, que reflete o impacto da evolução dos agregados macroeconómicos nas variáveis orçamentais e “outros efeitos não identificados”.¹ O impacto positivo no saldo das novas medidas de política a adotar em 2018 (228 M€) é insuficiente para compensar os efeitos de *carry-over* de medidas adotadas em 2017 (que contribuem para o agravamento do saldo em 414 M€). Daqui resulta um efeito líquido (direto) de medidas de política económica com impacto orçamental em 2018 negativo em 186 M€. A variação na utilização de *one-offs* (medidas temporárias e não recorrentes) tem, de acordo com a classificação do CFP, um impacto desfavorável na evolução do saldo de 422 M€.² Os ganhos financeiros (+148M€), que correspondem ao acréscimo de dividendos a distribuir pelo Banco de Portugal (BdP) ao Estado no ano de 2018 justificam o restante contributo para a previsão de déficit orçamental em 2018. Deve notar-se que uma parte das medidas que se propõe serem adotadas em 2018 terão também efeitos significativos em 2019 porque a sua aplicação se estende para além do horizonte de vigência deste OE. Não foram contudo disponibilizados elementos que permitam avaliar o impacto nos anos subsequentes.

¹ Admitindo as medidas temporárias e não recorrentes como tal classificadas pelo MF para os anos de 2017 e 2018, o impacto líquido no saldo dos “outros efeitos” quantificados na coluna 10 do quadro 1 seria menos negativo, fixando-se em -73 M€ (ver Quadro 19 em anexo). Em termos do gráfico 1, a barra do “cenário macro e outros efeitos” apresentaria o valor -1541 M€.

² Trata-se da diferença entre o impacto líquido negativo das medidas temporária prevista para 2018 (54 M€) com o impacto líquido estimado das medidas temporárias para 2017 (368 M€) cujo detalhe se apresenta na Caixa 1.

2.2 ANÁLISE DA PREVISÃO DE RECEITA PÚBLICA NA POE/2018

O MF prevê que em 2018 o peso da receita das administrações públicas no PIB aumente pelo segundo ano consecutivo. Após um decréscimo do peso da receita total das AP de 43,8% do PIB em 2015 para 43% em 2016, a POE/2018 aponta para uma recuperação do peso deste agregado no PIB (43,4% do PIB em 2017 e 43,5% em 2018). Para 2018, o aumento do peso da receita total no PIB resultará de um crescimento da receita das AP (3,9%) superior ao do produto nominal (3,6%), contribuindo para esta dinâmica os ritmos de crescimento previstos para as contribuições sociais e efetivas (5,0%), para as vendas de bens e serviços (11,3%) e para a “outra receita corrente” (7,9%).

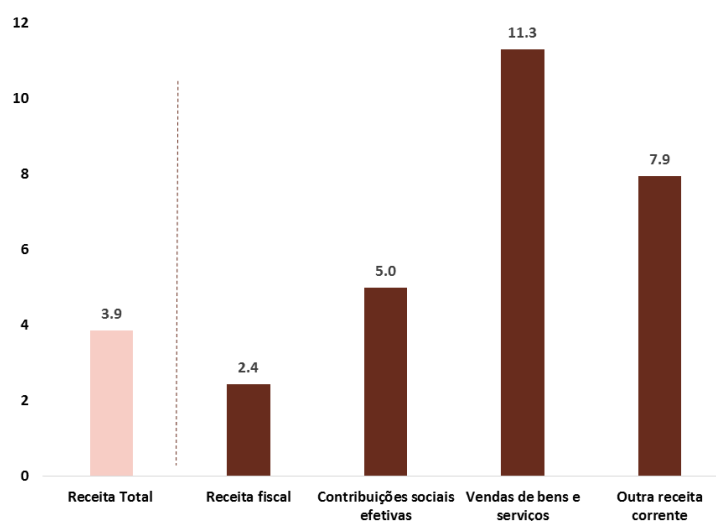
Quadro 2 – Receita das administrações públicas e impacto orçamental das medidas

	Receita das Administrações Públicas										Medidas
	% PIB					M€					M€
	2016	2017	2018	2016/17	2017/18	2016	2017	2018	2016/17	2017/18	2018
Receita Total	43,0	43,4	43,5	0,3	0,1	79 706	83 507	86 725	3 802	3 217	197
Receita corrente	42,6	42,7	42,8	0,1	0,1	78 909	82 212	85 364	3 302	3 153	29
Receita fiscal	25,1	25,2	25,0	0,2	-0,3	46 428	48 563	49 747	2 135	1 184	-267
Impostos indiretos	14,8	15,0	15,1	0,2	0,1	27 347	28 880	30 166	1 533	1 287	180
Impostos diretos	10,3	10,2	9,8	-0,1	-0,4	19 081	19 683	19 580	602	-103	-447
Contribuições sociais	11,7	11,7	11,7	0,0	0,0	21 609	22 502	23 357	893	855	99
Das quais: efetivas	9,1	9,2	9,3	0,1	0,1	16 929	17 736	18 621	807	885	52
Vendas e outras receitas correntes	5,9	5,8	6,1	-0,1	0,4	10 873	11 147	12 261	274	1 114	198
Vendas de bens e serviços	3,6	3,5	3,8	-0,1	0,3	6 625	6 789	7 557	164	767	0
Outra receita corrente	2,3	2,3	2,4	0,0	0,1	4 247	4 358	4 704	110	346	198
Receitas de capital	0,4	0,7	0,7	0,2	0,0	796	1 296	1 361	499	65	167

Fontes: INE (2016) e Ministério das Finanças (2017 e 2018). Cálculos do CFP. | Nota: A coluna “Medidas” traduz o impacto orçamental estimado pelo MF decorrente de medidas discricionárias em 2018, de efeitos *carry-over* na receita resultante de medidas anteriores a 2018 e de ganhos financeiros. Para mais informação sobre as medidas consideradas ver Quadro 18 em anexo.

O crescimento da receita total das administrações públicas acima da variação prevista para o PIB nominal encontra-se dependente da evolução das “Vendas de bens e serviços” e do resultado esperado para as medidas de política apresentadas na POE/2018. A concretização dos impactos das medidas de acréscimo da receita estimados pelo MF será determinante para se alcançar o objetivo de crescimento constante da POE/2018 (3,9%), uma vez que ao nível da receita fiscal se espera um efeito negativo de 267 M€ proveniente das medidas de política adotadas. Os efeitos positivos resultam do impacto das medidas de política nas rubricas de contribuições sociais (99 M€), de “outra receita corrente” (198 M€) e de receitas de capital (167 M€). Na receita não fiscal e não contributiva destaca-se o crescimento de 11,3% previsto na POE/2018 para as vendas, para o qual não é apresentada qualquer justificação substantiva, bem como o crescimento de 7,9% da “outra receita corrente”, explicado apenas em parte por medidas de política.

Gráfico 2 – Evolução das principais componentes da receita das administrações públicas em 2018
(tvh, %)



Fonte: Ministério das Finanças.

De acordo com a POE/2018, a receita fiscal das administrações públicas crescerá a um ritmo inferior ao perspectivado para o crescimento do produto nominal, pressionada pelo decréscimo dos impostos diretos. No próximo ano, a receita fiscal das AP deverá crescer 2,4% face aos valores estimados para 2017. Esta evolução ficará a dever-se ao crescimento de 4,5% dos impostos indiretos, uma vez que os impostos diretos deverão decrescer 0,5% face a 2017. A justificar este decréscimo estará a queda prevista para a receita de IRC a arrecadar no próximo ano, que em parte reflete o comportamento excecional deste imposto em 2017³. A receita de IRS é pressionada pelo efeito da eliminação da sobretaxa e da alteração de escalões. Os impostos indiretos crescerão impulsionados pela adoção de medidas de política e pelos desenvolvimentos previstos no cenário macroeconómico do MF. Destaque-se ainda que, sem o efeito de medidas de política previstas para os impostos indiretos e diretos no ano de 2018, a receita fiscal cresceria 3%, valor que, ainda assim, se situaria abaixo do crescimento previsto para o produto nominal (3,6%).

³ A receita de IRC em 2017 encontra-se influenciada positivamente por uma operação em concreto, realizada por uma só entidade e que aumentou o montante de imposto arrecadado em 235 M€. Essa entidade não foi identificada pelo MF no pedido de esclarecimentos adicionais solicitado pelo CFP. No entanto a comunicação social referiu-a como sendo a EDP.

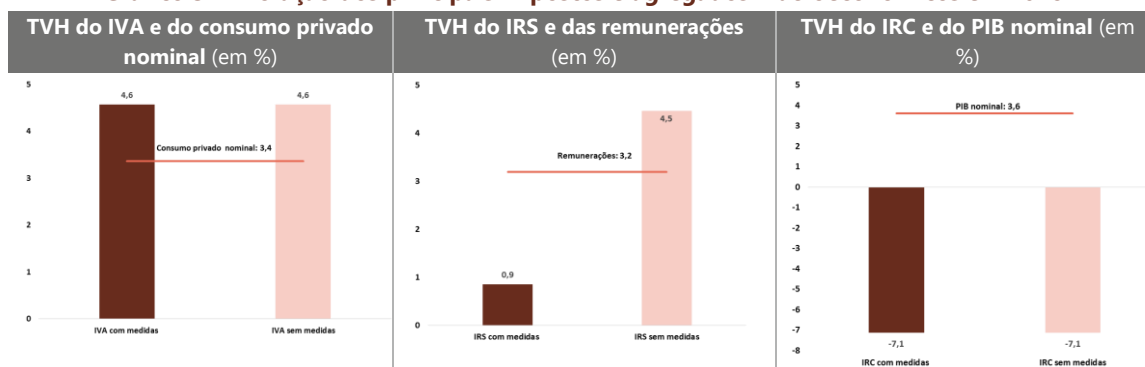
Quadro 3 – Receita fiscal das administrações públicas e impacto orçamental das medidas, em Contabilidade Nacional

	Receita Fiscal das AP						Medidas	
	% PIB			M€			M€	%
	2017	2018	2017/18	2017	2018	2017/18	2018	2017/18
Receita fiscal das AP	25,2	25,0	-0,3	48 563	49 747	1 184	-267	2,4
Impostos indiretos	15,0	15,1	0,1	28 880	30 166	1 287	180	4,5
IVA	8,7	8,7	0,1	16 681	17 443	762	0	4,6
ISP	1,8	1,8	0,0	3 480	3 687	207	n.d.	5,9
IT	0,8	0,8	0,0	1 490	1 606	116	n.d.	7,8
IABA	0,1	0,2	0,0	288	307	19	n.d.	6,6
Imp. sobre produtos com elevado teor de sal	0,0	0,0	0,0	0	30	30	30	-
IECS	2,7	2,8	0,1	5 258	5 630	372	180	7,1
ISV	0,4	0,4	0,0	790	839	49	0	6,2
IMT	0,4	0,5	0,0	818	941	123	0	15,0
IMI	0,8	0,8	0,0	1 541	1 618	77	0	5,0
Outros	2,0	1,9	-0,1	3 792	3 695	-96	0	-2,5
Impostos diretos	10,2	9,8	-0,4	19 683	19 580	-103	-447	-0,5
IRS	6,4	6,3	-0,2	12 411	12 517	106	-447	0,9
IRC	3,4	3,0	-0,3	6 467	6 006	-461	0	-7,1
Outros	0,4	0,5	0,1	805	1 057	252	0	31,3

Fonte: Ministério das Finanças (2017 e 2018). 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/2018 e a informação fornecida pelo MF para a soma dos impostos detalhados no quadro acima. A coluna “Medidas” traduz o impacto orçamental estimado pelo MF decorrente de medidas discricionárias em 2018 e de efeitos *carry-over* na receita resultante de medidas anteriores a 2018. Não se encontra disponível informação detalhada para o impacto das medidas incidentes no ISP, IT e IABA. Para mais informação sobre as medidas consideradas ver Quadro 18 em anexo.

Em 2018, a receita de impostos indiretos deverá apresentar uma taxa de crescimento superior à esperada para a variação do PIB e do consumo privado nominal. A receita dos impostos indiretos das administrações públicas deverá, de acordo com a POE/2018, crescer 4,5% (1 287 M€) em 2018, com todos os impostos a registarem variações superiores à esperada para o PIB nominal, com exceção da categoria dos “Outros impostos indiretos” (-2,5%). O acréscimo de 1 287 M€ dos impostos indiretos deve-se, na sua quase totalidade (88,1%), aos aumentos de 762 M€ esperados para o IVA e de 372 M€ esperados para os IEC. Considerando que não são indicadas, na POE/2018, quaisquer medidas de política relativas ao IVA, o crescimento de 4,6% projetado para 2018, acima dos 3,4% previstos para o aumento do consumo privado nominal tem subjacente uma elasticidade de 1,4, devendo resultar de ganhos de receita proveniente de outros efeitos, nomeadamente o combate à fraude e evasão fiscal segundo esclarecimentos do MF. A receita de IMT inscrita na POE/2018 tem subjacente um crescimento anual de 15%, consistindo na variação percentual mais robusta prospetivada pelo MF para os diversos impostos indiretos. Não estando previstas quaisquer medidas de política que influenciem a sua receita líquida, o acréscimo previsto dependerá da continuação da dinâmica registada ao nível do mercado imobiliário no período mais recente. Ao nível dos IEC está prevista a adoção de medidas com um impacto estimado em 180 M€, provindo 150 M€ do IT, IABA e ISP, por via da atualizações das taxas destes impostos e revogações de isenções em sede de ISP, e de 30 M€ resultantes da introdução de uma nova tributação dos produtos com elevado teor de sal. Descontando o impacto destas medidas, o crescimento da receita dos impostos indiretos seria de 3,8% (1 107 M€), valor ainda acima das variações previstas para o PIB nominal (3,6%) e para o consumo privado nominal (3,4%). Consequentemente, as elasticidades implícitas da receita dos impostos indiretos face às bases económicas referidas anteriormente superam a unidade, situando-se em 1,1, traduzindo, também, ganhos esperados pelo MF por via do combate à fraude e evasão fiscais em impostos enquadrados nesta categoria.

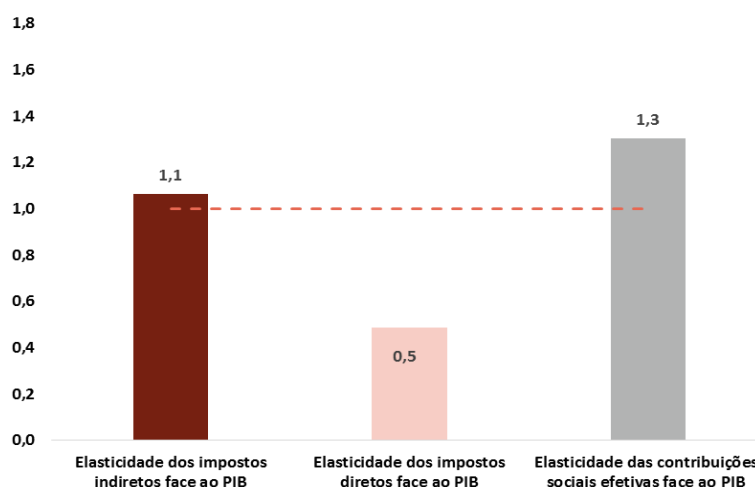
Gráfico 3 – Evolução dos principais impostos e agregados macroeconómicos em 2018



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

Em sentido contrário, a receita de impostos diretos deverá apresentar um decréscimo face à receita estimada para 2017 pressionada pela diminuição da receita de IRC. A receita de impostos diretos deverá recuar 0,5% (-103 M€) em 2018, apesar de se perspetivar um crescimento de 0,9% (106 M€) do IRS e um crescimento de 31,3% (252 M€) dos “Outros Impostos Diretos” sem que sejam identificadas medidas de política que incidam nesta rubrica. O crescimento aparentemente pouco expressivo do IRS encontra-se afetado pelos efeitos da eliminação da sobretaxa (-260 M€) e da alteração dos escalões do imposto (-230 M€). Estes impactos serão parcialmente compensados pelo efeito positivo do descongelamento gradual de carreiras na função pública (43M€). Descontando o impacto das medidas de política, a receita de IRS crescerá 4,5% em 2018, valor que se situa acima do crescimento de 3,2% previsto pelo MF para o aumento das remunerações. Deste modo, a receita dos impostos diretos, expurgada de medidas, registaria um crescimento de 1,7%, implicando uma elasticidade implícita deste agregado face ao PIB nominal de 0,5. Esta elasticidade traduz uma previsão de receita conservadora face aos desenvolvimentos macroeconómicos previstos na POE/2018 para próximo ano. Relembre-se, no entanto, que de acordo com esclarecimentos do MF, a receita de IRC em 2017 se encontra influenciada positivamente por uma operação em concreto, realizada por uma só entidade, e que aumentou o montante de imposto arrecadado em 235 M€, levando a esperar uma queda na receita do ano de 2018. Descontando este efeito, a receita de IRC crescerá 0,1% (vs. -7,1% previstos pelo MF), e a elasticidade implícita dos impostos diretos face ao PIB nominal situar-se-ia em 1,2, tendo implícito um crescimento da sua receita acima da evolução esperada para o produto nominal no próximo ano.

Gráfico 4 – Elasticidades da receita de impostos indiretos, diretos e das contribuições sociais efetivas face ao PIB nominal

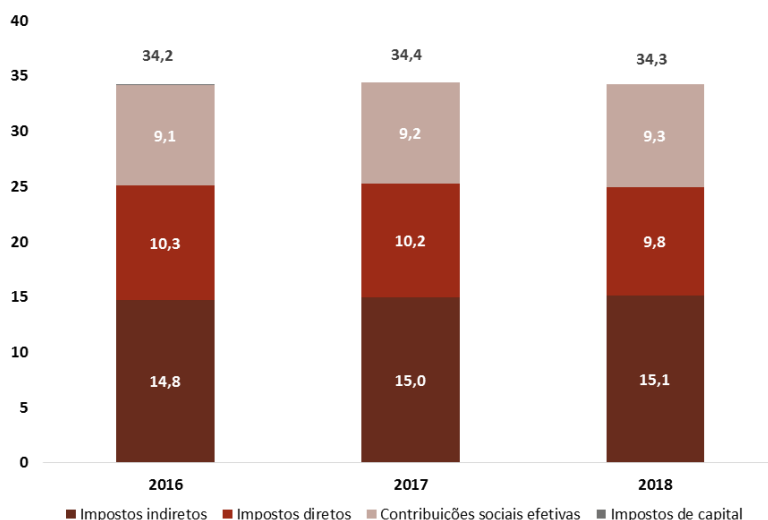


Fonte: MF. Cálculos do CFP. Nota: As elasticidades são calculadas expurgando das receitas previstas para 2018 os impactos de medidas de política.

De acordo com o MF, as contribuições sociais efetivas deverão crescer acima da variação esperada para as remunerações. A POE/2018 tem subjacente um crescimento das contribuições sociais de 3,8% (855 M€), impulsionadas pelo crescimento de 5% (885 M€) nas contribuições sociais efetivas. Descontando o efeito de medidas de política relacionadas com o descongelamento gradual das carreiras da função pública (52 M€), a variação das contribuições sociais efetivas situar-se-ia em 4,7% (833 M€), acima do crescimento previsto pelo MF para o PIB nominal (3,6%) e para as remunerações (3,2%). Refira-se que as elasticidades implícitas das contribuições sociais efetivas face ao PIB nominal e às remunerações seriam de 1,3 e de 1,5, respetivamente, pressupondo uma variação superior à esperada para os referidos agregados macroeconómicos.

Refletindo a dinâmica dos impostos e contribuições subjacente à POE/2018, o MF prevê um ligeiro recuo da carga fiscal face à estimativa avançada para 2017. A carga fiscal deverá, após um aumento de 0,2 p.p. do PIB em 2017, descer para 34,3% do PIB no próximo ano. Esta evolução ficará a dever-se à redução do peso dos impostos diretos de 10,2% do PIB em 2017 para 9,8% do PIB em 2018, em resultado das alterações de política previstas para o IRS e do comportamento do IRC. A redução do peso dos impostos diretos mais do que compensará os acréscimos de peso das contribuições sociais efetivas que passará de 9,2% do PIB em 2017 para 9,3% do PIB em 2018, e do peso dos impostos indiretos que passará de 15% do PIB em 2017 para 15,1% em 2018. O comportamento desta última categoria de impostos traduz as alterações ao nível dos IEC e elasticidades previstas face ao PIB superiores à unidade.

Gráfico 5 – Evolução da carga fiscal (em % do PIB)



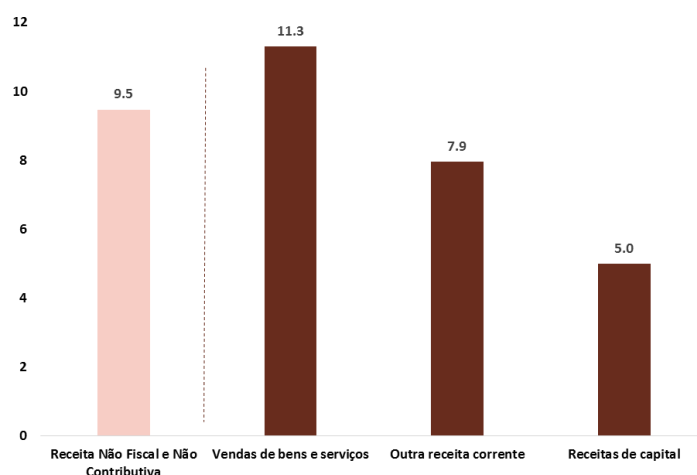
Fonte: INE (2016) e Ministério das Finanças. Cálculos do CFP. | Notas: O peso dos impostos de capital é residual ao longo do período, pelo que não é visível no gráfico. Os totais não correspondem necessariamente à soma das parcelas em % do PIB devido a arredondamentos.

Em 2018, o objetivo definido para a receita não fiscal e não contributiva dependerá do forte crescimento das vendas de bens e serviços (em 767 M€). De acordo com o MF, a variação anual das vendas de bens e serviços situar-se-á em 11,3% e contribuirá em cerca de dois terços para o crescimento da receita não fiscal e não contributiva (9,5%). O expressivo aumento das vendas previsto para 2018 não se encontra justificado por medidas de política, o que constitui um risco para o cumprimento desta previsão.^{4,5} Relativamente à “outra receita corrente” e à receita de capital, verifica-se que os crescimentos anuais previstos de 7,9% e de 5%, respetivamente, dependerão, maioritariamente (89%), da eficácia das medidas previstas pelo MF para 2018. Descontando os efeitos relativos ao acréscimo dos dividendos do BdP (148 M€) e do “exercício de revisão da receita” (50 M€), a “outra receita corrente”, crescerá somente 3,4%. No entanto, o crescimento da receita de capital, excluindo o efeito da medida associada ao acréscimo dos fundos estruturais (167 M€) em 2018 e o impacto da recuperação da garantia prestada ao BPP (450 M€) em 2017, seria bastante expressivo, na medida em que se esperaria uma variação homóloga de 41,1%, pressupondo uma forte aceleração desta rubrica no próximo ano.

⁴ O MF prevê, para a rubrica de “Venda de bens e serviços”, em contabilidade pública, um crescimento de 0,2% (8 M€) no ano de 2018 face ao estimado para 2017, diferindo significativamente da previsão de crescimento de 11,3% (767 M€) para a rubrica “Vendas de bens e serviços” em contabilidade nacional. Esta diferença reforça o risco assinalado.

⁵ 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 setor das AP.

Gráfico 6 – Evolução da receita não fiscal e não contributiva em 2018 (tvh, %)



Fonte: Ministério das Finanças.

2.3 ANÁLISE DA PREVISÃO DE DESPESA PÚBLICA NA POE/2018

As previsões do MF apontam para uma redução do peso da despesa no PIB no próximo ano (em 0,3 p.p.), que dependerá totalmente de uma diminuição dos encargos com juros, uma vez que a despesa primária aumentará 0,1 p.p. do PIB. De acordo com a POE/2018, o peso da despesa no PIB diminuirá 0,3 p.p. no próximo ano, atingindo 44,5% do PIB. O MF prevê que essa diminuição seja superior à estimada para o corrente ano (0,2 p.p.) mas inferior à registada nos anos de 2015 e 2016 (3,6 p.p. e 3,2 p.p., respetivamente). A redução prevista para 2018 dependerá integralmente de uma diminuição dos encargos com juros (0,4 p.p. do PIB), já que é esperado um acréscimo da despesa primária (0,1 p.p. do PIB), na sequência de um significativo aumento do peso da FBCF - ver Quadro 4. Saliente-se o forte efeito do denominador na análise destes rácios, uma vez que as previsões do MF têm subjacente um crescimento do PIB nominal de 3,6% (cerca de mais 7 mil M€ face a 2017).

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

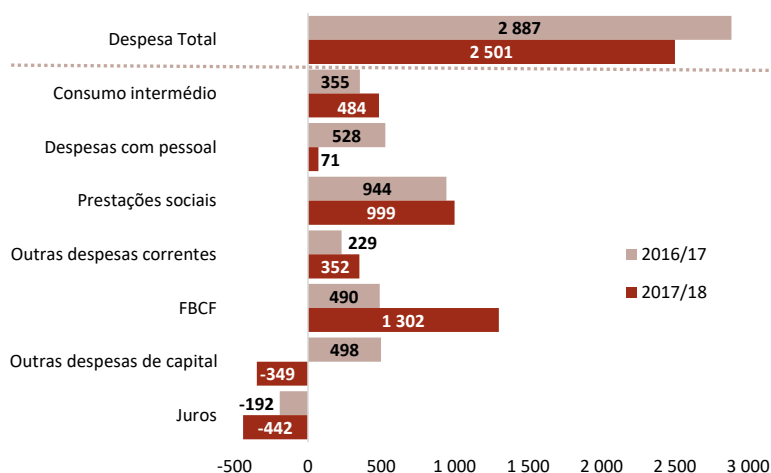
	Despesa das administrações públicas										Medidas para 2018	
	% do PIB					M€					M€	
	2016	2017	2018	2016/17	2017/18	2016	2017	2018	2016/17	2017/18	Permanentes	Temporárias
Despesa Total	45,0	44,8	44,5	-0,2	-0,3	83 371	86 257	88 758	2 887	2 501	235	54
Despesa primária	40,8	40,9	40,9	0,1	0,1	75 610	78 689	81 632	3 078	2 943	542	54
Despesa corrente primária	38,9	38,5	38,2	-0,4	-0,3	72 058	74 148	76 139	2 091	1 990	344	36
Consumo intermédio	5,6	5,6	5,6	0,0	0,0	10 418	10 772	11 256	355	484	-144	
Despesas com pessoal	11,3	11,1	10,8	-0,2	-0,4	20 881	21 409	21 480	528	71	270	
Prestações sociais	19,0	18,7	18,6	-0,2	-0,1	35 113	36 057	37 056	944	999	322	18
que não em espécie	17,1	16,9	16,8	-0,2	-0,1	31 730	32 505	33 449	775	945	322	18
em espécie	1,8	1,8	1,8	0,0	0,0	3 383	3 552	3 607	169	55		
Subsídios	0,5	0,5	0,5	0,0	0,0	975	1 010	1 094	35	84	-20	
Outras despesas correntes	2,5	2,5	2,6	0,0	0,1	4 671	4 900	5 252	229	352	-84	18
Despesas de capital	1,9	2,4	2,8	0,4	0,4	3 552	4 540	5 493	988	953	198	18
FBCF	1,5	1,7	2,3	0,2	0,6	2 734	3 224	4 525	490	1 302	162	
Outras despesas de capital	0,4	0,7	0,5	0,2	-0,2	819	1 316	967	498	-349	36	18
Juros	4,2	3,9	3,6	-0,3	-0,4	7 761	7 569	7 126	-192	-442	-307	

Fonte: INE e Ministério das Finanças. Cálculos CFP. | Notas: os valores de 2017 correspondem à estimativa do MF incluída na POE/2018; na coluna das "Medidas para 2018" identifica-se o impacto orçamental que decorrerá de medidas temporárias e de medidas discricionárias. Estas últimas não incluem o "Congelamento nominal do consumo intermédio" nem a "Contenção da Outra despesa corrente" identificadas no Quadro II.2.2. do relatório da POE/2018 porque, acordo com esclarecimento adicional do MF e ao contrário do referido no relatório, os montantes em causa não devem ser interpretados como poupanças face ao ano anterior mas face a um cenário de políticas invariantes em que o crescimento

ocorreria ao ritmo do PIB nominal. Para informação detalhada sobre as medidas temporárias e as medidas discricionárias ver a Caixa 1 e o Quadro 18, respetivamente.

Em termos relativos, a POE/2018 aponta para uma desaceleração do ritmo de crescimento da despesa, de 3,5% em 2017 para 2,9% em 2018, maioritariamente assente na diminuição mais acentuada da despesa com juros. O aumento da despesa das AP em 2018 deverá ascender a 2501 M€, dos quais 1990 M€ no âmbito da despesa corrente primária - ver Quadro 4 e Gráfico 7. Encontra-se também previsto um acréscimo da despesa de capital na ordem dos 953 M€, resultante de um significativo aumento da FBCF (1302 M€) e de uma diminuição das outras despesas de capital (349 M€). As previsões do Ministério das Finanças apontam ainda para uma redução de 442 M€ na despesa com juros, que corresponde a um acentuar do ritmo de diminuição desta despesa (de 2,5% de 2017 para 5,8% em 2018) que – conjuntamente com um abrandamento do crescimento da despesa primária de 4,1% para 3,7% - justifica a desaceleração do crescimento da despesa das AP prevista para 2018.

Gráfico 7 – Variação da despesa das administrações públicas (M€)



Fonte: INE e Ministério das Finanças. Cálculos CFP. | Nota: o Gráfico não inclui a variação da despesa com subsídios por esta ser menos expressiva (+35 M€ entre 2016/2017 e +84 M€ entre 2017/2018); a variação das “outras despesas correntes” em 2017/18 está influenciada pela dotação provisional para 2018 (495 M€).

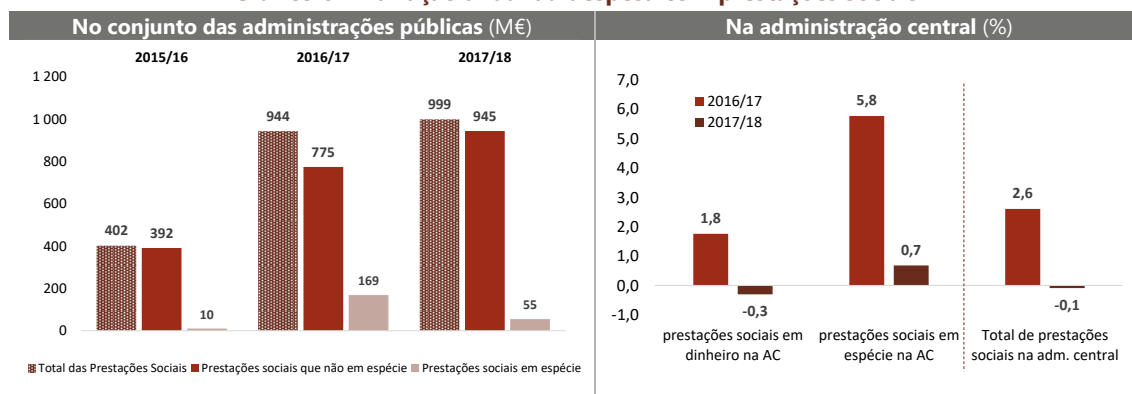
O MF prevê um ritmo de crescimento da despesa com prestações sociais semelhante ao agora estimado para 2017, embora decorrente de uma evolução distinta das suas componentes. De acordo com a POE/2018, a taxa de variação anual da despesa com prestações sociais no próximo ano (+2,8%) deverá ser ligeiramente superior aos 2,7% que estão implícitos na estimativa para 2017 incluída na POE/2018.⁶ Porém, o MF prevê um acentuar do ritmo de crescimento das prestações sociais em dinheiro (de 2,4% para 2,9%) e um abrandamento do crescimento das prestações sociais em espécie, de 5% para 1,5%.⁷ Em

⁶ A concretização da estimativa para 2017 incluída na POE/2018 implica que a despesa com prestações sociais ficará 442 M€ acima do previsto no OE/2017 (351 M€ dos quais nas prestações sociais em espécie).

⁷ Esse abrandamento deverá ser justificado pelo subsector da administração central, no âmbito do qual o MF prevê um aumento das prestações sociais em espécie de apenas 0,7% no próximo ano, após um aumento de 5,8% estimado para 2017. A POE/2018 aponta também para que, após um aumento de 1,8% estimado para 2017, a despesa deste subsector

termos absolutos, o aumento da despesa das AP com prestações sociais previsto para o próximo ano (999 M€) será quase integralmente justificado pelas prestações sociais em dinheiro (945 M€) - ver painel esquerdo do Gráfico 8. Este aumento deverá decorrer sobretudo da atualização regular das pensões da segurança social e da CGA,⁸ do efeito líquido de medidas discricionárias com carácter permanente previstas na POE/2018 (ver parágrafo seguinte), de um aumento do número de pensionistas e da atualização do IAS.⁹ Em sentido contrário, o efeito da esperada melhoria do mercado de trabalho em 2018 deverá permitir que a despesa com prestações de desemprego diminua 59 M€ (-4,3%).¹⁰

Gráfico 8 – Variação anual da despesa com prestações sociais



Fonte: INE e Ministério das Finanças. Cálculos do CFP. | Notas: as variações relativas aos períodos de 2016/17 e de 2017/18 são as que estão implícitas na POE/2018; AC – administração central.

O impacto desfavorável de medidas discricionárias consideradas para 2018 incidirá maioritariamente sobre a despesa com prestações sociais. Destaca-se o efeito de *carry-over* relativo à atualização extraordinária realizada a partir de agosto de 2017 (154 M€ respeitantes ao aumento de pensões de montante igual ou inferior a 1,5 vezes o valor do IAS), ao qual acrescerá em agosto de 2018 o impacto decorrente de nova atualização extraordinária para as referidas pensões (35 M€). Saliente-se também o impacto que decorrerá das medidas relativas à introdução de um complemento na prestação social para

com prestações sociais em dinheiro diminua 0,3% em 2018 (ver painel direito do Gráfico 8). Esta evolução não parece ser coerente com o aumento de 1,8% previsto para a despesa com pensões pagas pela CGA (que representa 87% da despesa da administração central com prestações sociais em dinheiro prevista para 2018). O CFP solicitou um esclarecimento ao MF sobre a diminuição prevista, tendo esta sido justificada com uma redução esperada na despesa da ADSE com participações. Dado que a dotação de despesa da ADSE com serviços de saúde para 2018 é praticamente igual à do corrente ano, essa justificação implica que essa despesa fique muito acima da previsão inicial para 2017 (no final de setembro de 2017 a despesa em causa apresentava um grau de execução de 84%).

⁸ Tal como em 2017, as pensões serão objeto de uma atualização regular a partir de janeiro no próximo ano, mas as normas em vigor (artigos 5.º e 6.º da Lei n.º 53-B/2006, alterado pelo artigo 250.º da Lei do OE/2017) implicam um impacto orçamental superior em 2018. Com efeito, atendendo a que a média da taxa de crescimento anual do PIB nos últimos dois anos será igual ou superior a 2% e inferior a 3%, no próximo ano a atualização das pensões de valor até duas vezes o valor do IAS corresponderá à taxa de inflação (que será mais elevada que a de 2017) e, desta feita, será acrescida de pelo menos 0,5 p.p.. Por outro lado, as regras em vigor determinam que, ao contrário do que sucedeu este ano, as pensões de montante superior a duas vezes o IAS serão objeto de atualização em 2018.

⁹ De acordo com informação adicional prestada pelo MF, o número de pensões de velhice deverá aumentar 0,1% em 2017 e 0,6% em 2018 e a atualização do IAS a 1 de janeiro de 2018 terá um impacto na despesa com prestações sociais na ordem dos 22 M€.

¹⁰ O MF prevê uma diminuição de 0,6 p.p. na taxa de desemprego, para 8,6% em 2018.

a inclusão (84,7 M€) e de um regime de reforma mais favorável para as carreiras contributivas longas (48 M€).¹¹

A variação prevista para as despesas com pessoal das AP em 2018 não se afigura coerente com o impacto orçamental das medidas previstas, designadamente o decorrente do descongelamento gradual de carreiras. A POE/2018 aponta para que o peso no PIB das despesas com pessoal, após a estabilização nos 11,3% em 2016, se reduza para 11,1% em 2017 e para 10,8% em 2018. Face ao estimado para 2017 a POE/2018 prevê um aumento em termos absolutos de apenas 71 M€ (0,3%) nas despesas com pessoal das AP em 2018, após um acréscimo de 528 M€ (2,5%) estimado para 2017 – ver painel esquerdo do Gráfico 9.¹² Esta previsão do MF assenta num forte abrandamento do ritmo de crescimento das despesas com pessoal no subsector da administração central (ver painel direito do Gráfico 9), que não parece compatível com o contexto de início de descongelamento gradual de carreiras na administração pública.¹³ Com efeito, o MF estima que o efeito bruto do descongelamento ascenda em 2018 a 353 M€, tendo inscrito uma dotação de 130 M€ centralizada no programa Finanças para cobrir o impacto na despesa da administração central financiada por receitas gerais.¹⁴ Para além dos efeitos do descongelamento das carreiras, a despesa com pessoal será ainda pressionada pelos efeitos: da reposição da aplicação de instrumentos de regulamentação coletiva do trabalho (22 M€);¹⁵ das novas condições remuneratórias para enfermeiros (15 M€); da reposição do regime de trabalho suplementar ou extraordinário (7 M€); e do programa de regularização extraordinária dos vínculos precários nas AP.¹⁶ As únicas medidas discricionárias tendentes a uma poupança nas despesas com pessoal decorrem da redução do absentismo na administração pública (60 M€) e da aplicação da regra de “2 entradas por cada 3 saídas” (23 M€).¹⁷ ¹⁸ Daqui resulta que a despesa com pessoal se encontra claramente subavaliada. Este

¹¹ Embora não constem no Quadro II.2.2. das principais medidas de política orçamental do relatório da POE/2018, saliente-se também o impacto da eliminação da redução atualmente aplicada quando as pensões de invalidez convolam em pensões de velhice aos 65 anos de idade e o impacto de 79,4 M€ resultante do prolongamento dos efeitos das alterações introduzidas em 2016 e 2017, ao nível do abono de família, do rendimento social de inserção, do complemento solidário para idosos e das prestações de parentalidade.

¹² O MF estima que o impacto bruto da reposição salarial em 2017 ascenda a 318 M€.

¹³ As previsões do MF na ótica da contabilidade pública apontam inclusivamente para uma redução de 6,3% em 2018 nas despesas com pessoal da administração central no âmbito do programa “Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar”.

¹⁴ O pagamento faseado dos acréscimos remuneratórios encontra-se previsto no artigo 19.º da Proposta de Lei n.º 100/XIII. No ano de 2018, o descongelamento será de 25% a 1 de janeiro e de 50% a 1 de setembro. A Circular n.º 1387 da DGO, de 3 de agosto de 2017, determinou que os serviços e organismos não orçamentassem em 2018 verbas destinadas a suportar encargos decorrentes da reposição progressiva das progressões nas carreiras, no que se refere à parte financiada direta ou indiretamente por receita gerais. Nos organismos com receita própria deveria ser orçamentada uma verba correspondente a 1/3 do montante total de uma eventual reposição progressiva das progressões nas carreiras.

¹⁵ Nos termos do artigo 21.º da Lei n.º 42/2016 de 28 de dezembro.

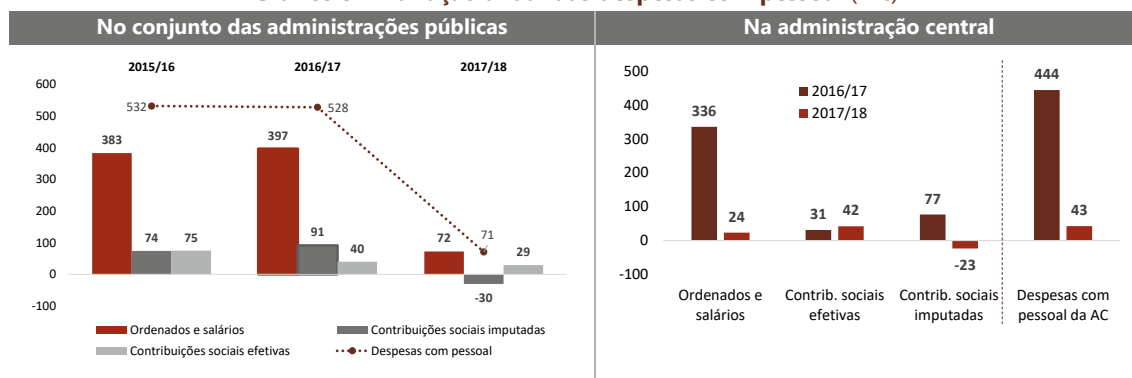
¹⁶ O MF estima que a integração de precários no Estado tenha um efeito nulo no saldo das AP, tratando-se apenas de uma reclassificação de consumo intermédio para despesas com pessoal.

¹⁷ No relatório da POE/2018, o MF mantém a estimativa de poupança de 122 M€ apresentada no OE/2017 relativamente ao efeito da aplicação da regra de “uma admissão por cada duas saídas de efetivos das AP” em 2017. Porém, os dados da DGAEP relativos ao 1.º semestre de 2017 (ainda sem o impacto do programa de regularização extraordinária dos vínculos precários nas AP) apontam para um aumento do número de trabalhadores do conjunto das AP de 1,3% face ao período homólogo e de 0,6% desde o início do corrente ano.

¹⁸ Acresce aos valores referidos no texto uma redução de 50 M€ na despesa com pessoal decorrente da passagem à situação de reforma de atuais ativos no Ministério da Defesa e na GNR, de acordo com informação adicional fornecida pelo MF.

feito, resultante da subestimação das despesas com pessoal, já se verificou no corrente ano: no OE/2017 estava implícito um aumento de apenas 94 M€ nas despesas com pessoal das AP face a 2016 mas, de acordo com a nova estimativa do MF para 2017, o aumento deverá ascender a 528 M€. Assim, à semelhança de 2017, na execução do orçamento ao longo de 2018 a dotação de despesas com pessoal terá necessariamente que vir a ser reforçada com contrapartida na dotação provisional e/ou na reserva orçamental. Como essas verbas se encontram refletidas na outra despesa corrente, esta opção contribui para reduzir a transparência do orçamento.

Gráfico 9 – Variação anual das despesas com pessoal (M€)



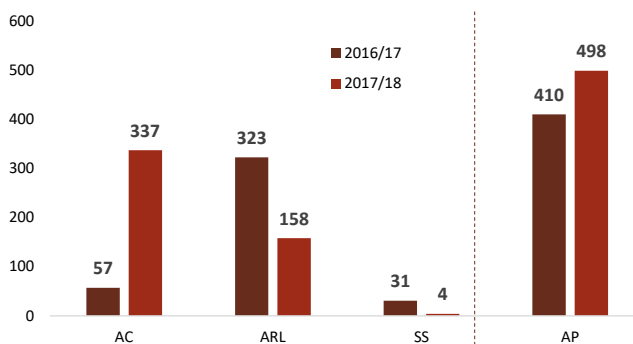
Fonte: INE e Ministério das Finanças. Cálculos do CFP.

O ritmo de crescimento do consumo intermédio deverá acelerar de 3,4% em 2017 para 4,5% em 2018, apesar das poupanças previstas com o exercício de revisão de despesa.

De acordo com a POE/2018, o consumo intermédio deverá registar um aumento de 355 M€ no corrente ano e de 484 M€ em 2018.¹⁹ Excluindo a despesa com PPP (que deverá diminuir 14 M€ no próximo ano) está previsto um aumento no restante consumo intermédio de 5,3% ou 498 M€ (dos quais 337 M€ na administração central, subsector para o qual o MF estima um acréscimo de apenas 57 M€ em 2017) – ver Gráfico 10. Trata-se de um acréscimo superior às previsões do MF para a taxa de inflação (1,4%) e para o crescimento nominal do PIB (3,6%), apesar das poupanças consideradas no âmbito do exercício de revisão da despesa pública (144 M€). Note-se que, embora a reserva orçamental para 2018 ascenda a 451 M€, apenas 5 M€ foram incluídos na previsão de despesa, tendo os restantes 446 M€ sido considerados como poupança. De acordo com o MF, a conta das AP para 2018 encontra-se expurgada de cativos no montante de cerca de 590 M€, o que significa que se assume à partida que esse valor não será gasto. Por fim, refira-se que o consumo intermédio em percentagem do PIB permanecerá nos 5,6% pelo quarto ano consecutivo.

¹⁹ A concretização da estimativa para 2017 incluída na POE/2018 implica que o consumo intermédio ficará 92 M€ acima do previsto no OE/2017.

Gráfico 10 – Variação do consumo intermédio sem PPP (M€)



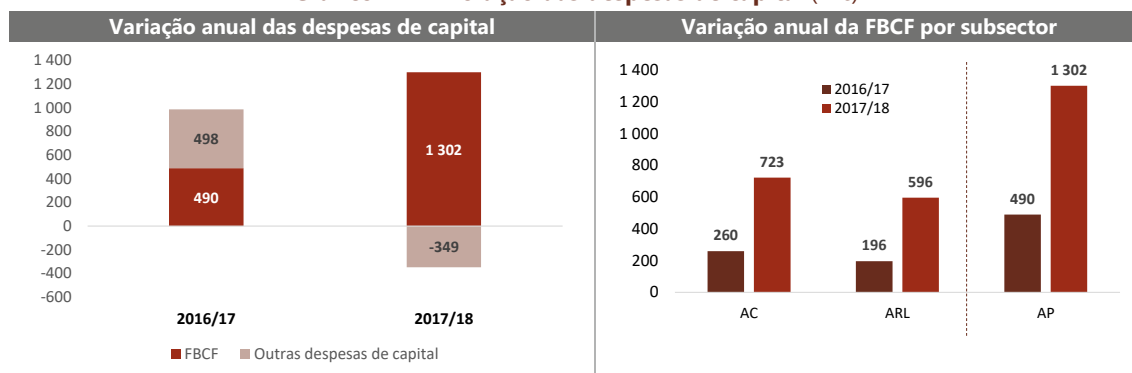
Fonte: INE e Ministério das Finanças. Cálculos do CFP. Nota: AC – administração central; ARL – administração regional e local; AP – administrações públicas.

Excluindo a dotação provisional, o MF prevê uma diminuição de 2,9% nas outras despesas correntes. À semelhança do procedimento adotado em anos anteriores, o montante previsto para esta rubrica inclui a dotação provisional (que em 2018 ascende a 495 M€). Contudo, na estimativa de execução apresentada para 2017 a dotação provisional (de 535 M€) já não consta desta rubrica, estando integralmente reafectada para reforço de outras rubricas da despesa. Deste diferente tratamento da dotação provisional resulta um aumento aparente de 7,2% nas outras despesas correntes. Excluindo a dotação provisional da previsão para 2018 conclui-se que a POE/2018 tem implícita uma diminuição de 2,9% (143 M€) nas “outras despesas correntes” para a qual deverão contribuir poupanças no âmbito do exercício de revisão de despesa. Em sentido contrário, no próximo ano encontra-se previsto o pagamento de 144 M€ à Grécia no âmbito do seu programa de ajustamento (dos quais 83,6 M€ relativos a 2017) e um aumento de 16% na contribuição financeira para o orçamento da União Europeia.

A POE/2018 aponta para um aumento de 21% nas despesas de capital, na sequência de um forte crescimento da FBCF em 2018. O MF estima que o peso da FBCF no PIB aumente 0,2 p.p. em 2017 e 0,6 p.p. em 2018, atingindo 2,3% do PIB. A POE/2018 prevê uma aceleração do ritmo de crescimento da FBCF, de 17,9% estimados em 2017 para 40,4% no próximo ano. A previsão é de 4525 M€ de FBCF, o que corresponde a um aumento de 1302 M€ face ao estimado para 2017. Trata-se do maior contributo para o aumento da despesa das AP em 2018. Como se constata no painel direito do Gráfico 11 o aumento previsto na FBCF é justificado tanto pela administração central (+723 M€) como pela administração regional e local (+596 M€), estando em parte ancorado na alavancagem do investimento através de fundos europeus no âmbito do Portugal 2020.²⁰ Recorde-se, contudo, que nos últimos anos a FBCF tem ficado bastante aquém da previsão inicial: a atual estimativa do MF para 2017 aponta para que a FBCF fique 953 M€ abaixo do previsto no OE/2017.

²⁰ O MF estima que o investimento público induzido por fundos europeus em 2018 atinja 1182 M€. Este valor representa um acréscimo de 66% do total da execução acumulada prevista para o final do corrente ano, correspondendo a um aumento na ordem dos 470 M€. A dotação da FBCF para 2018 inclui uma dotação de 100 M€ destinada à contrapartida nacional, montante igual ao que foi considerado no âmbito do OE/2017.

Gráfico 11 – Evolução das despesas de capital (M€)



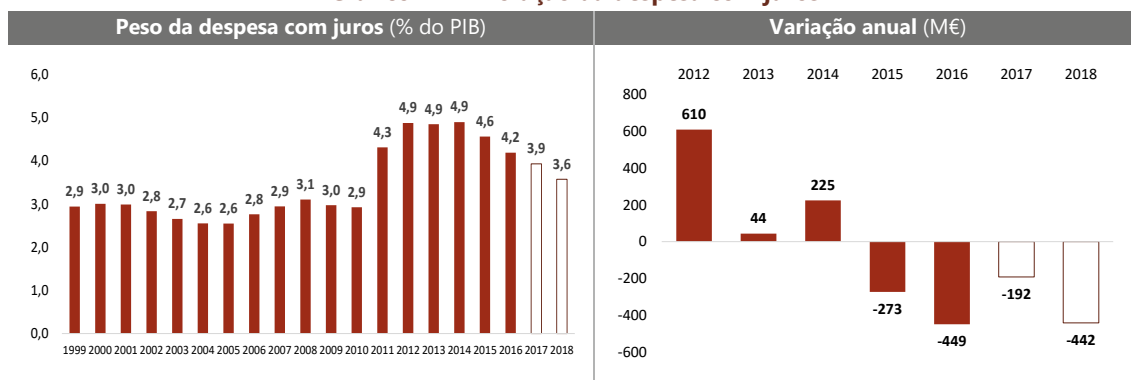
Fonte: INE e Ministério das Finanças. Cálculos do CFP. | Notas: o gráfico do painel da direita não inclui o subsector da segurança social porque a respetiva despesa é pouco expressiva; AC – administração central; ARL – administração regional e local; AP – administrações públicas.

A redução de 349 M€ prevista nas outras despesas de capital em 2018 está influenciada pelo efeito de algumas operações referentes a 2017. O MF estima que esta rubrica registre um aumento de 498 M€ em 2017, na sequência de despesas relacionadas com a conversão de impostos diferidos em créditos fiscais (160 M€), com a execução de garantias relacionadas com os lesados do BES (150 M€) e com contratos *swap* celebrados pela STCP e pela Carris (111 M€). Para 2018 encontra-se prevista uma redução de 349 M€ nesta rubrica (ver painel esquerdo do Gráfico 11), influenciada por esses efeitos de base, sendo que no próximo ano também está prevista a conversão de impostos diferidos mas com menor impacto (120 M€). Excluindo estes efeitos em 2017 e 2018, está implícita uma redução de 49 M€ nas outras despesas de capital. Por fim, refira-se que embora a recapitalização da CGD tenha tido início no 1.º trimestre de 2017, a decisão sobre o respetivo registo em contas nacionais tem como limite março de 2018, a data da 1.ª notificação do PDE relativa a 2017.

De acordo com a POE/2018, a despesa com juros é a única rubrica da despesa corrente que apresentará uma diminuição nominal em 2018. A despesa com juros deverá atingir 7126 M€ em 2018, diminuindo 442 M€ face ao valor estimado para 2017 e contribuindo assim para atenuar o crescimento da despesa total das AP.²¹ Será o quarto ano consecutivo em que se verificará uma redução desta despesa, somando 1357 M€ em termos acumulados nesse período (ver painel direito do Gráfico 12). A evolução da despesa com juros prevista para 2018 corresponde a uma redução de 5,8%. Não obstante estar previsto um aumento do *stock* nominal de dívida em 2018 na ordem dos 3,2 mil M€, a diminuição da taxa de juro implícita sustentará a redução dos juros. Esta redução da taxa implícita decorre da melhoria das condições de financiamento da dívida pública e da antecipação das amortizações do empréstimo do FMI efetuada em 2017 que, de acordo com o MF, deverá gerar uma poupança em juros de 307 M€. Em percentagem do PIB, os encargos com juros das administrações públicas deverão manter a tendência de descida observada nos últimos anos, fixando-se em 3,6% em 2018 (menos 0,4 p.p. do PIB face ao rácio estimado para 2017, embora ainda 0,6 p.p. do PIB acima do registado em 2010).

²¹ De acordo com a estimativa para 2017 incluída no relatório da POE/2017, a despesa com juros ficará 728 M€ abaixo do estimado no OE/2017 (no qual estava implícito um aumento de 536 M€ face a 2016) – ver Caixa 3.

Gráfico 12 – Evolução da despesa com juros



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

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

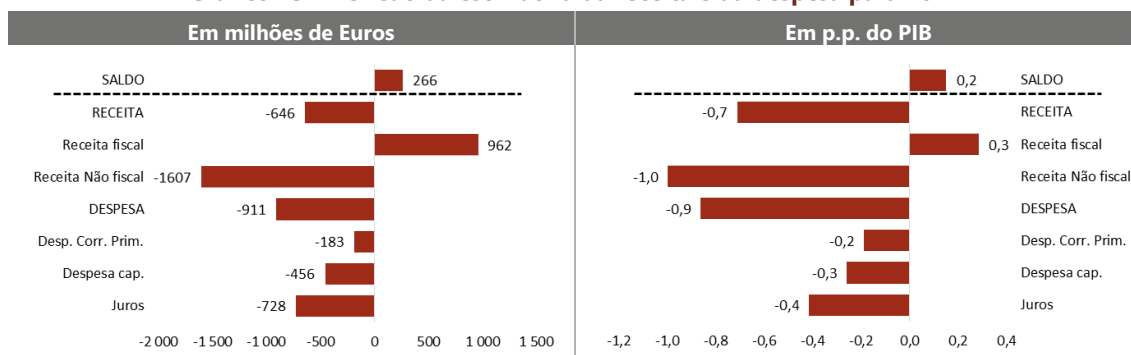
Para efeitos da análise na presente secção, importa prestar os seguintes esclarecimentos. 1) Para aferição do cumprimento da regra do saldo orçamental utilizou-se como denominador o PIB nominal, tal como definido na lei de enquadramento orçamental. 2) O saldo estrutural abaixo calculado sustenta-se, por um lado, na classificação das medidas temporárias e das medidas não recorrentes segundo os critérios de análise do CFP (ver Caixa 1) e, por outro, nas componentes cíclicas calculadas de acordo com a metodologia comum acordada na União Europeia, admitindo os pressupostos utilizados pelo Ministério das Finanças. A este respeito, o recálculo do hiato do produto efetuado pelo CFP originou valores que diferem dos apresentados no Relatório da POE/2018, não obstante a informação necessária e o horizonte temporal serem idênticos. Esta diferença afeta a avaliação do saldo estrutural e consequente ajustamento a que Portugal está obrigado no âmbito da vertente preventiva do Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC).

3.1 SALDOS ORÇAMENTAIS

A estimativa do MF para o défice nominal das AP em 2017 aponta para que este seja inferior ao previsto no OE/2017 e no PE/2017. Esta estimativa coloca o défice de 2017 em 1,4% do PIB, valor que compara com o défice de 1,6% do PIB apresentado no OE/2017 e de 1,5% avançado posteriormente pelo MF no PE/2017. Este resultado a confirmar-se, constitui uma revisão em baixa do défice respetivamente de 0,2 e 0,1 p.p. do PIB, assim como uma correção do desequilíbrio orçamental superior à apresentada naqueles dois documentos de programação orçamental. A melhoria do quadro macroeconómico traduzida no ritmo de crescimento do produto e do emprego acima do esperado, com reflexos positivos na receita fiscal e contributiva, a par da melhoria das condições de financiamento da dívida pública com efeito num menor volume de encargos com juros explicam a evolução mais favorável do saldo das Administrações públicas neste ano.

A revisão da estimativa do saldo para 2017 face ao previsto no OE/2017 é justificada sobretudo pela despesa. A Caixa 3 compara duas previsões para a conta de 2017: a que consta da POE/2018 e a que constava do OE/2017. A estimativa do MF aponta para que a despesa com juros seja responsável pelo maior contributo para a revisão em baixa da despesa, acompanhado, em menor escala, pela despesa de capital (ver gráfico 13). Esta atualização determinou uma correção em baixa do nível da despesa quer em termos absolutos (-911 M€) quer em rácio do PIB (-0,9 p.p. do PIB). Em contraste, e apesar do maior volume esperado de receita fiscal e contributiva (+1150 M€) face ao previsto no OE/2017, a estimativa da receita regista uma correção em baixa, em valor absoluto e em rácio do PIB. O menor volume de receita esperado pelo MF ao nível das vendas de bens e serviços, da “Outra receita corrente” e da receita de capital (-1796 M€; -1 p.p. do PIB) explicam esta atualização.

Gráfico 13 – Revisão da estimativa da receita e da despesa para 2017



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

Para 2018, a POE mantém o objetivo de défice apresentado no PE/2017, prossequindo uma correção de desequilíbrio orçamental que continua a beneficiar mais do contributo dos juros e da recuperação do ciclo económico do que do efeito líquido de medidas estruturais. A correção do desequilíbrio orçamental para 2018 refletirá uma redução do défice em 0,4 p.p. do PIB, para o que muito contribui o efeito favorável da despesa com juros e o impacto positivo do ciclo económico, suficiente para anular os efeitos de natureza temporária no saldo. A redução do défice prevista na POE/2018 (0,4 p.p. do PIB) é inferior à apresentada no PE/2017 (0,5 p.p.), o mesmo se verificando quando se excluem os efeitos de natureza temporária, em que a diminuição estimada aponta para 0,6 p.p., valor que compara com os 0,7 p.p. subjacentes ao PE/2017. A concretizar-se a previsão de redução do défice em 2018 corrigida dos efeitos de natureza temporária (0,6 p.p.), esta será inferior ao estimado pelo MF para 2017. A despesa com juros deverá ter um contributo mais favorável para a redução do défice em 2018, contrariamente a 2017 em que a estimativa do MF aponta para um maior contributo do saldo primário para a redução do défice.

Quadro 5 – Indicadores orçamentais

	Em % do PIB				Variação (p.p. PIB)			
	2015	2016	OE/2018		2015	2016	OE/2018	
			2017	2018			2017	2018
Saldo orçamental:								
Primário	0,2	2,2	2,5	2,6	2,4	2,0	0,3	0,1
Global	-4,4	-2,0	-1,4	-1,0	2,8	2,4	0,6	0,4
Ajustado de med. temporárias, não recorrentes	-3,1	-2,4	-1,6	-1,0	0,5	0,7	0,8	0,6
Ajustado do ciclo	-3,5	-1,5	-1,6	-1,5	2,1	2,0	-0,1	0,1
Estrutural	-2,2	-1,9	-1,8	-1,5	-0,2	0,3	0,1	0,3
Primário estrutural	2,4	2,3	2,1	2,1	-0,6	-0,1	-0,2	0,0
<i>por memória</i>								
medidas temporárias ou não recorrentes	-1,3	0,4	0,2	0,0	2,3	1,7	-0,2	-0,2
hiato do produto*	-1,8	-1,0	0,4	0,9	1,4	0,8	1,3	0,6
componente cíclica	-0,9	-0,5	0,2	0,5	0,7	0,4	0,7	0,3
juros	4,6	4,2	3,9	3,6	-0,3	-0,4	-0,3	-0,4

Fonte: INE, MF. Cálculos do CFP. Nota: *em percentagem do produto potencial. As semi-elasticidades utilizadas correspondem às da CE tendo o hiato do produto sido calculado com base na metodologia comunitária. As medidas temporárias, não recorrentes refletem o critério de classificação do CFP, o qual não é coincidente com o adotado pelo MF. As variações não correspondem necessariamente às diferenças dos valores em percentagem do PIB devido a arredondamentos.

A melhoria do saldo orçamental prevista pelo MF na POE para 2018 tem subjacente um maior excedente primário, contributo necessário para assegurar uma trajetória sustentada de redução do rácio da dívida pública. A evolução positiva do saldo orçamental antes de juros iniciada em 2015 prossegue pelo quarto ano consecutivo. A previsão do MF para 2018 aponta para uma melhoria do saldo primário (em 0,1 p.p. do PIB) sustentada pelo contributo da receita (0,1 p.p.).

O défice orçamental previsto para 2018 em contas nacionais é, contudo, inferior em mais de um terço ao obtido na ótica da contabilidade de caixa, resultado que pode constituir um fator de risco. Esta diferença de 1320 M€ (0,7 p.p. do PIB) reflete o elevado ajustamento entre as duas óticas contabilísticas, explicado na quase totalidade pelos ajustamentos relativos à especialização do exercício. O forte impacto positivo deste ajustamento (1277 M€; 0,6 % do PIB é justificado em mais de três quartos pelos ajustamentos temporais que o MF prevê para os impostos e contribuições sociais (+336 M€), para o *accrual* dos juros (234 M€) e regularização de dívidas a fornecedores de anos anteriores (421M€).²² A dimensão do ajustamento entre óticas previsto para 2018 (1320 M€) contrasta com o estimado para 2017 (-280M€), facto que implica um afastamento do resultado em contabilidade de caixa, aquele que, nas condições de reporte atuais, fornece uma monitorização mais tempestiva da evolução das contas públicas significativamente mais rápido que as estatísticas elaboradas em contabilidade nacional.

Caixa 1 – Medidas temporárias consideradas pelo CFP em 2017 e 2018

A identificação das medidas temporárias e das medidas não recorrentes constitui um dos elementos essenciais para o cálculo do saldo estrutural, a par da determinação da componente cíclica. O código de conduta na implementação do Pacto de Estabilidade e Crescimento define medidas temporárias e não recorrentes como sendo aquelas cujo efeito orçamental é transitório e não conduz a uma alteração sustentada da posição orçamental intertemporal. Este tipo de medidas não deve portanto apresentar efeitos permanentes sobre 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.

Em informação complementar ao Relatório do OE prestada pelo MF foi apresentado ao CFP um conjunto de medidas (e outros efeitos) que o MF classifica como temporárias e não recorrentes e que se reproduzem no quadro seguinte.

Medidas One-off	2017	2018
	Receita	
IRC	235.0	-235.0
BPP	450.0	
Total	685.0	-235.0
Despesa		
F-16 Roménia	-29.0	
DTA	160.0	120.0
Lesados BES	150.0	
Sw aps STCP, Carris	110.0	
Incêndios		53.5
Pagamentos à Grécia (ANFA and SMP)		83.6
Total	391.0	257.1
Saldo	294.0	-492.1

²² No que se refere ao conjunto dos “outros ajustamentos”, que não decorrem da especialização do exercício, o seu contributo é praticamente nulo (41M€), dado o seu resultado refletir o impacto de ajustamentos diversos com sinais simétricos.

A classificação de medidas como temporárias e não recorrentes que o CFP tem adotado obedece a cinco 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* e que são:

- I- Medidas *one-off* são intrinsecamente não recorrentes;
- II- A natureza *one-off* de uma medida não pode ser decretada por lei ou por decisão governamental autónoma;
- III- Componentes voláteis da receita ou da despesa não devem ser consideradas enquanto *one-off*;
- IV- Medidas discricionárias de política que aumentam o défice não se qualificam em regra como *one-off*;
- V- Só medidas com impacto significativo no saldo das AP devem ser consideradas.

Tendo em conta estes princípios e a informação de que dispõe o CFP não considera como medidas temporárias e não recorrentes alguns dos itens identificados na tabela supra. O princípio IV reconhece a existência de uma forte presunção de assumirem natureza estrutural as medidas de política que de forma deliberada aumentem o défice. O afastar dessa forte presunção necessita de ser devidamente enquadrado no princípio I ou numa análise cuidadosa que apure: 1) a probabilidade de se tornarem recorrentes; ii) o grau de controlo do Governo (no sentido do princípio IV); e iii) o risco de proporcionar um incentivo errado aos decisores de política económica no que diz respeito à transparência e sustentabilidade global das finanças públicas.

Para aferir da classificação o CFP solicitou esclarecimentos adicionais relativamente a alguns dos itens constantes da listagem acima, que não foram ainda recebidos. Ao realizar esta classificação o CFP desconhece a lista de medidas *one-off* que virão a ser consideradas pela Comissão Europeia.

IRC – Esta tabela identifica uma flutuação na receita de IRC em 2017 e 2018 atribuível a operações de mercado de uma única empresa que não se afigura poder ser considerada como medida temporária. Em primeiro lugar, a variação da receita não resulta de uma medida de política, sendo antes o resultado de várias transações financeiras efetuadas em mercado por uma empresa privada. Não só tal reflete a volatilidade intrínseca do IRC, enquadrando-se assim no princípio III, como nada permite assegurar que operações do mesmo tipo não tenham lugar em 2018, por essa ou por outras empresas, nem avaliar os seus resultados. Como refere a Comissão Europeia na publicação citada, o conceito de *one-off* não deve ser utilizado para alisar a volatilidade de certas componentes da receita e da despesa sobretudo quando “*the volatility of some components of revenue and expenditure does not even result from a policy measure and also for this reason does not qualify as a one-off measure.*” Acresce que o efeito em 2017 nunca foi referido nas análises mensais da receita pública, e nem sequer é ventilado no próprio Relatório do OE na análise da previsão do IRC em 2018 ou da estimativa para 2017.

DTA – De acordo com a informação fornecida trata-se da conversão de Ativos por Impostos Diferidos (DTA na versão em inglês Deferred Tax Assets) em capital de um (ou vários) banco(s). Esta conversão não decorre de uma medida de política, mas antes resulta da utilização de um mecanismo previsto em legislação específica, passível de ser utilizado pelos bancos por um período de tempo alargado não se confinando ao período máximo de dois anos admitido em termos de classificação como medida temporária. Para poder eventualmente ser considerada como *one-off* teria de se enquadrar enquanto apoio excecional ao sistema financeiro, onde têm sido apenas enquadradas as injeções de capital em instituições financeiras em dificuldades, o que não aparenta ser o caso. Tendo em conta a prudência que deverá ser seguida na classificação de transações que aumentam o défice, conforme o citado princípio IV, não parece dever esta operação ser classificada como medida temporária.

Lesados BES – De acordo com a informação recebida em reunião de esclarecimento trata-se da consideração de uma garantia pessoal do Estado com elevada probabilidade de ser acionada no quadro do chamado “processo dos lesados do BES”. A garantia pessoal do Estado em causa está prevista na Lei 69/2017, no Artigo 71º, nº1. Desconhece-se o contexto concreto desse evento ou o montante global da garantia. De acordo com as normas da contabilidade nacional poderá ser considerada como despesa, mas tratando-se de uma medida de política que aumenta o défice e que não se afigura poder enquadrar-se como apoio excecional ao sistema financeiro, a sua consideração como medida temporária parece colidir com o princípio IV.

Pagamento à Grécia – Trata-se de um pagamento que resulta da devolução à Grécia de juros de financiamentos concedidos. A fundamentação apresentada pelo MF diverge entre a que é explicitada na tabela e a que foi oralmente comunicada ao CFP. No primeiro caso parece corresponder a uma operação financeira a ser suportada pelo Banco de Portugal; no segundo tratar-se-ia de uma transferência direta de Estado a Estado. A informação recebida indica tratar-se do pagamento em 2018 de uma prestação relativa a 2017, estando, de facto, o respetivo montante inscrito em contabilidade pública na estimativa da conta para 2017 no OE/2018. Assim, mesmo que a liquidação venha a ocorrer em 2018, o seu valor em contas nacionais refere-se a 2017.

O quadro seguinte identifica as medidas temporárias ou medidas não recorrentes consideradas pelo CFP na análise das contas públicas para 2017 e 2018, subjacentes à POE/2017. A operação descrita como “*Swaps STCP, Carris*” foi

aceite como medida temporária na medida em que foi entendida como a conclusão da assunção de dívida destas empresas realizada em 2014.

Quadro 6 – Impacto das medidas temporárias no saldo orçamental

	M€			% PIB		
	2016	2017	2018	2016	2017	2018
Medidas temporárias, não recorrentes e fatores especiais (impacto no saldo)	780	368	-54	0,4	0,2	0,0
Receita	745	450	0	0,4	0,2	0,0
Devolução parcial das Pre-paid Margins	302			0,2		
Perdão fiscal	443			0,2		
Recuperação da garantia do BPP		450			0,2	
Despesa	-34	82	54	0,0	0,0	0,0
Pagamentos one-off à União Europeia	77			0,0		
Entrega de Aeronaves F-16 à Roménia	-111	-29		-0,1	0,0	
Assunções de dívida (swaps STCP e Carris)		111			0,1	
Incêndios florestais			54			0,0

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 2018, o CFP considerou unicamente como medida temporária a despesa referente aos incêndios florestais.

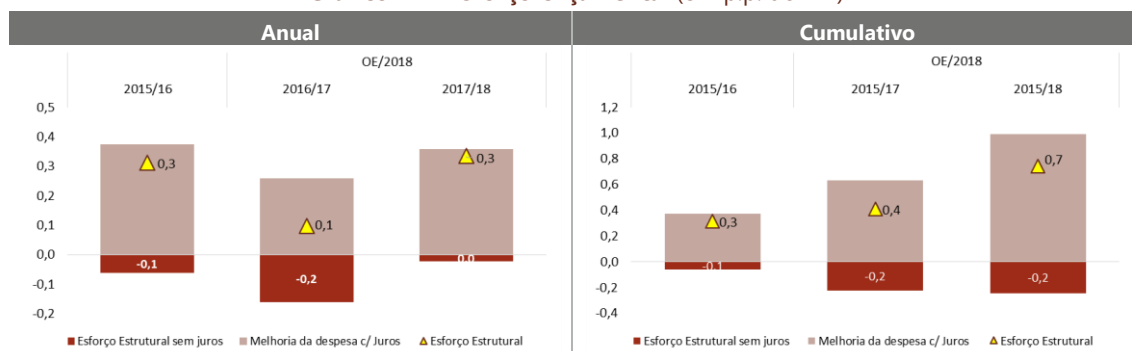
A classificação de operações com natureza temporária adotada pelo CFP poderá ser objeto de revisão em face de informação adicional sobre a caracterização das transações subjacentes à listagem fornecida pelo MF.

3.2 AJUSTAMENTO ORÇAMENTAL E POSTURA DA POLÍTICA ORÇAMENTAL

O valor do saldo estrutural subjacente à POE/2018 permitirá assegurar em 2018 uma margem de segurança capaz de responder às flutuações cíclicas sem incorrer em situação de défice excessivo. Conforme já assinalado no relatório do CFP de setembro relativo à atualização da [Situação e Condicionantes 2017-2021](#), a margem de segurança em relação ao rácio de 3% do PIB para o défice orçamental nominal passará a poder estar assegurada a partir de 2018. O cálculo realizado pelo CFP do saldo estrutural utiliza a classificação de medidas temporárias e não recorrentes do CFP e o recálculo do hiato do produto de acordo com a metodologia comunitária. O valor de 1,5% do PIB calculado para 2018 traduz um resultado que, considerando a volatilidade passada do ciclo económico e a sensibilidade do orçamento em relação às flutuações cíclicas, se situa abaixo do "valor mínimo de referência" que corresponde atualmente a 1,6% do PIB (PIB (ver a publicação [Vade Mecum on the Stability and Growth Pact](#), da Comissão Europeia). Este referencial é relevante, na medida em que torna possível deixar atuar os estabilizadores automáticos para fazer face às flutuações cíclicas normais da economia e simultaneamente assegurar o défice orçamental abaixo do valor de referência de 3% do PIB.

Não obstante a redução do desequilíbrio orçamental, o esforço orçamental medido pela variação do saldo estrutural sustenta-se no contributo favorável dos encargos com juros. A melhoria prevista para o saldo estrutural em 2018 continuará a beneficiar integralmente do contributo favorável dos encargos com juros, contrariamente ao efeito que resulta de medidas discricionárias tomadas pelo Governo (ver gráfico 14). O efeito cumulativo relativo aos anos de 2016 a 2018 evidencia uma variação positiva de 0,7 p.p. do PIB do saldo estrutural que depende totalmente do contributo dos encargos com juros, suficiente para contrariar o contributo negativo das medidas de política (-0,2 p.p.) adotadas nesses anos.

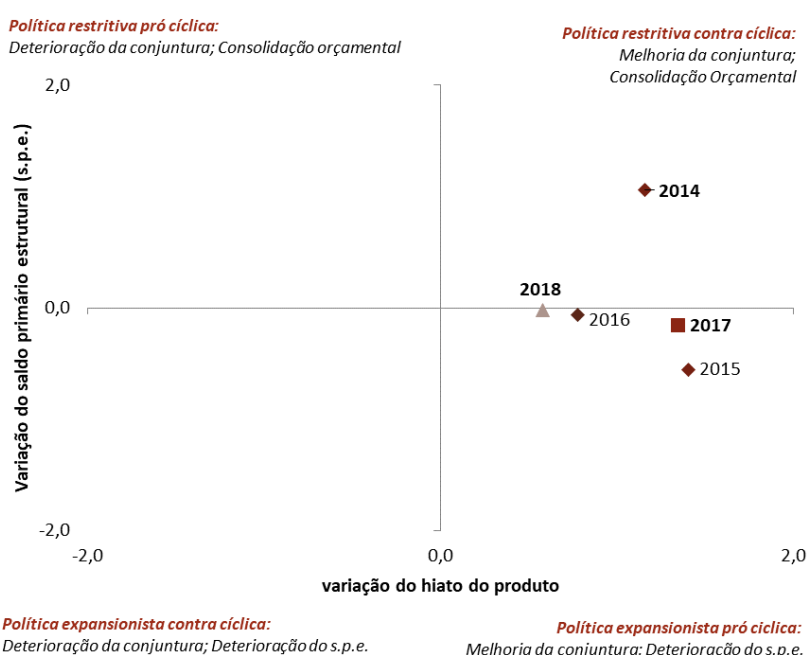
Gráfico 14 – Esforço Orçamental (em p.p. do PIB)



Fonte: INE, MF. Cálculos do CFP. Nota: Os valores encontram-se expurgados do efeito do ciclo e do efeito de medidas temporárias e medidas não recorrentes (ver Caixa 1).

Considerando o recálculo do saldo estrutural pelo CFP acima referido, a postura da política orçamental manter-se-á neutra. Esta avaliação é medida pela variação do saldo primário estrutural, a qual permite aferir a natureza restritiva ou expansionista discricionária da política orçamental. Para 2018, o recálculo efetuado pelo CFP para o saldo primário estrutural subjacente ao saldo estrutural aponta para uma variação nula deste indicador quando comparado com o efeito positivo do ciclo económico sobre o saldo orçamental. Neste contexto de melhoria da conjuntura económica em que o saldo primário estrutural permanece inalterado, constata-se que a política orçamental assume uma postura neutra.

Gráfico 15 – Política orçamental e posição cíclica [2014-2018]



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

3.3 CUMPRIMENTO DAS REGRAS ORÇAMENTAIS

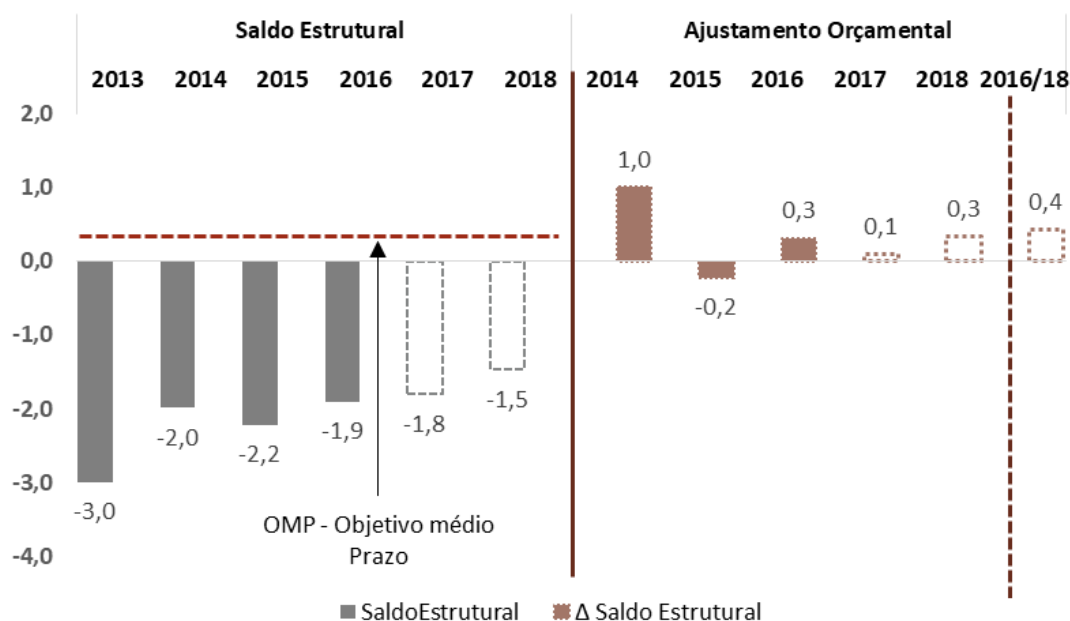
Na sequência da revogação do procedimento relativo aos défices excessivos, Portugal encontra-se sujeito aos requisitos da vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento. Estes traduzem-se: (i) na realização de progressos suficientes para atingir o objetivo orçamental de médio prazo; (ii) na variação do agregado corrigido da despesa (primária) líquida de medidas discricionárias em matéria de receitas não exceder uma taxa inferior à taxa de referência de crescimento a médio prazo do PIB potencial (*benchmark* da despesa); e (iii) no cumprimento de uma regra transitória em matéria de dívida pública. Com algumas particularidades, os mesmos requisitos encontram-se presentes na lei de enquadramento orçamental (LEO).

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/2018 ascenda a 0,3 p.p. do PIB em 2018 e a 0,1 p.p. em 2017. Este cálculo tem subjacente os saldos orçamentais apresentados na POE/2018, o hiato do produto subjacente à previsão macroeconómica do Governo recalculado de acordo com a metodologia comum e a classificação de medidas temporárias e não recorrentes do CFP.²³ A POE/2018 apresenta uma variação de 0,5 p.p. em 2018 e 0,2 p.p. do PIB em 2017. Tendo em conta a conjuntura económica, a variação recomendada em cada um dos anos é de 0,6 p.p. do PIB.²⁴

²³ Caso se utilizasse a quantificação de medidas temporárias e não recorrentes efetuada pelo Ministério das Finanças chegar-se-ia a uma melhoria de 0,5 p.p. do PIB em 2018 (e 0,1 p.p. do PIB em 2017).

²⁴ Com base na matriz publicada na Comunicação interpretativa (COM (2015) 12, de 13 de janeiro) que serviu de base à elaboração da "*Commonly agreed position on Flexibility in the Stability and Growth Pact*", que foi formalmente endossada pelo ECOFIN no dia 12 de fevereiro de 2016, a sua aplicação determina que a trajetória de ajustamento de cada Estado-Membro em direção ao OMP passe a ter em conta a sua situação económica, bem como a sustentabilidade das suas finanças públicas. No caso de Portugal, para o horizonte temporal coberto pelo OE/2017, o ajustamento mínimo deve ser superior a 0,5 p.p. do PIB uma vez que o país apresenta uma dívida pública superior a 60% do PIB e o hiato do produto está situado no intervalo entre -1,5% e 1,5% do PIB. A CE tem expressado o entendimento de que um ajustamento superior a 0,5 p.p. corresponde a um ajustamento mínimo de 0,6 p.p. do PIB.

Gráfico 16 – Evolução do saldo estrutural (% e p.p. do PIB)



Fonte: INE e Ministério das Finanças. Cálculos do CFP. Nota: Os valores estruturais encontram-se expurgados do efeito do ciclo económico e do efeito líquido de medidas temporárias e medidas não recorrentes (ver Caixa 1). O critério CFP de classificação de medidas temporárias e medidas não-recorrentes não coincide com o considerado pelo MF. Esta diferença assume particular relevância no cálculo do CFP para a variação do saldo estrutural em 2017 e 2018.

O crescimento do agregado corrigido de despesa primária líquida excede o limiar de referência tanto em 2017 como em 2018. O desvio do crescimento programado desta despesa primária líquida de medidas discricionárias incidentes na receita excede em média 1% do PIB, em cada um dos anos a taxa de referência aplicável (ver caixa 2).²⁵ A confirmar-se, este desvio aponta para a necessidade de uma avaliação global que pode ser conducente à abertura de um procedimento por desvio significativo.

A trajetória de ajustamento prevista difere dos valores de referência. Um desvio do valor recomendado em qualquer dos dois indicadores (variação do saldo estrutural e evolução da despesa líquida) conduz à necessidade de uma avaliação global, nos termos do Regulamento 1466/97 e do Código de Conduta.²⁶ Um desvio igual ou superior ao limiar de significância de 0,5% do PIB num ano, ou cumulativamente em dois anos consecutivos, em qualquer desses indicadores pode conduzir à abertura de um procedimento por desvio significativo, 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.²⁷ A avaliação global tem em conta eventuais discrepâncias entre aqueles dois indicadores, de modo a identificar

²⁵ 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 2).

²⁶ A versão atual do código de conduta do Pacto de Estabilidade e Crescimento pode ser consultada em <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9344-2017-INIT/en/pdf>.

²⁷ 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*.

qual o que melhor reflete a situação específica do caso em análise e que fundamentadamente sustente a conclusão da avaliação.

A diferente dimensão do desvio para cada um dos dois indicadores decorre sobretudo da evolução da receita, dos juros e dos efeitos da crise financeira. Com efeito, a redução prevista para os juros beneficia a evolução do saldo estrutural, mas não se reflete, por definição, na despesa primária. Adicionalmente, os ganhos anormais na receita acima da resposta ao ciclo económico (*revenue windfalls*, na expressão inglesa) têm vindo a beneficiar o saldo estrutural, mas não se refletem na despesa. Por último, a Comissão Europeia referiu na análise ao Programa de Estabilidade 2017/2021 que a taxa de referência aplicável à despesa baseada no crescimento potencial do PIB a médio prazo se encontra penalizada pelo crescimento potencial negativo estimado para os anos da crise recente.²⁸

Tendo em conta a dimensão dos desvios em ambos os indicadores há necessidade de uma avaliação global com base nos resultados alcançados por forma aferir a existência de desvio significativo. Exceto no caso de o orçamento planear um sério risco de incumprimento do Pacto, o que não é o caso, a avaliação global de desvio significativo é uma avaliação *ex-post*, que ocorre na primavera.²⁹ A avaliação pode incidir sobre o desvio face ao requerido em 2017 como em relação a 2017 e 2018 em conjunto.

Caixa 2 – Benchmark da despesa (Expenditure Benchmark)

Contexto, fundamentos 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 a 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, desde que 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 aproveitando ganhos que resultem da conjuntura económica. É neste entendimento que a aferição do *benchmark* da despesa se refere a uma taxa de crescimento que é líquida das medidas discricionárias da receita e do aumento de receita obrigatório por lei.

Esta regra 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.

²⁸ 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 2018.

²⁹ Numa avaliação *ex-ante*, a conclusão de risco de desvio significativo apenas indica que se a previsão orçamental se confirmar na sua execução o Estado-Membro estará em desvio significativo na trajetória de ajustamento ao OMP. No momento da avaliação *ex-post* (que ocorre após as previsões da primavera da CE) é que se poderá desencadear a abertura de um procedimento por desvio significativo ao nível da UE. O objetivo principal deste procedimento é estimular fortemente os Estados-Membros a realizarem progressos suficientes em direção ao OMP em períodos de conjuntura económica mais favorável de modo a garantir a conformidade com os requisitos da vertente preventiva do PEC.

Cálculo do Benchmark da despesa

A aferição do *benchmark* da despesa assenta no apuramento da despesa relevante, e no cálculo da “taxa de referência” (*benchmark*). O cálculo do *benchmark* da despesa compara a taxa de crescimento da despesa agregada corrigida com a taxa de referência. O resultado dessa avaliação determina o cumprimento ou incumprimento do *benchmark*.

Despesa agregada corrigida

O cálculo da despesa corrigida, que parte do total da despesa pública, constitui um agregado que 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, na medida em que constitui uma herança do passado, não podendo ser imputável ao governo a responsabilidade desta despesa;
- despesas correspondentes aos fundos da UE, uma vez que não são financiadas pelas administrações públicas;
- montante médio do investimento público não financiado por fundos europeus no ano em curso e nos três anos anteriores, 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 aumentos de receita obrigatórios por lei. No seguimento das correções anteriormente descritas, apura-se a despesa agregada corrigida em termos nominais, assim como a correspondente taxa de crescimento. Para efeitos de comparação com a “taxa de referência” utiliza-se a taxa de crescimento em termos reais, calculada com base no deflador do PIB.

Taxa de referência

Constitui o indicador de referência, com base no qual a despesa agregada corrigida é comparada. O cálculo deste indicador que se designa por taxa de referência é determinado pela diferença entre o crescimento médio do produto potencial de médio prazo para os anos t-5 a t+4 e a margem de convergência que se traduz no quociente entre o ajustamento requerido em percentagem do PIB (0,6% no caso Português) e o rácio da despesa primária no PIB, do ano anterior. Em termos simplificados, a taxa de referência pressupõe um crescimento da receita em linha com a taxa de crescimento do produto potencial de médio prazo. Assim, possíveis desvios da despesa agregada corrigida de taxa de referência anteriormente descrita podem conduzir a desvios orçamentais.

O cálculo da taxa de referência é diferente para Estados-Membro que tenham atingido o seu OMP e para aqueles que ainda não se encontrem no OMP. Importa ainda salientar que para Estados-Membro que excederam o seu OMP, de acordo com os Artigos 6(3) e 10(3) do Regulamento 1466/97, deixam de estar obrigados ao cumprimento do *benchmark* da despesa.

Avaliação do indicador

A avaliação do *benchmark* da despesa tem por objetivo aferir se a taxa de crescimento da despesa agregada corrigida, líquida de medidas discricionárias da receita (anteriormente referidas), contribui para uma trajetória de ajustamento adequada ao OMP ou se está em linha com a taxa de crescimento do PIB potencial a médio prazo para os países que já tenham atingido o OMP. O crescimento da despesa agregada corrigida deverá ter uma evolução compatível com o crescimento económico potencial. O crescimento daquela despesa dependerá da distância do Estado-membro 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 ano, ou cumulativamente em dois anos consecutivos. O mesmo é dizer, se o desvio é de pelo menos 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 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 (*overall assessment*), em simultâneo com a avaliação do cumprimento do esforço orçamental medido em termos de variação do saldo estrutural.

Caso Português: Aferição do *benchmark* da despesa

A aferição do cumprimento da regra sustenta-se no algoritmo de cálculo utilizado pela Comissão Europeia (CE). A informação utilizada pelo CFP para o cálculo do desvio baseia-se nos dados fornecidos pelo Ministério das Finanças para os anos de 2017 e 2018. O quadro seguinte resume as componentes relevantes que contribuem para o apuramento do desvio.

Quadro 7 – Cálculo do *benchmark* da despesa (em mil M€)

	2017	2018
(1) Despesa total	86,3	88,8
(2) Juros	7,6	7,1
(3) Despesa pública em programas da UE cobertos por receita de fundos da UE	1,3	1,8
(4) Formação bruta de capital fixo com financiamento nacional (t)	2,6	3,0
(5) Média anual da formação bruta de capital fixo entre t-3 e t	2,5	2,7
(6) Despesa cíclica com subsídios de desemprego	-0,2	-0,2
(7) Total de medidas discricionárias da receita	0,7	-0,1
(8) Medidas pontuais da receita	0,5	0,0
(9) Medidas Pontuais da despesa	-0,1	-0,1
(10) Medidas pontuais	0,4	-0,1
(11) Total de medidas discricionárias da receita líquidas de medidas pontuais	1,0	0,3
(12) Despesa agregada corrigida* (nominal) = G - Int - EU - (I - Iav) - Uc	77,4	79,8
(13) Despesa agregada corrigida excl. medidas pontuais* (nominal)	77,4	79,7
(14) Despesa agregada corrigida excl. MDR(a) * (nominal)	76,7	79,9
(15) Despesa agregada corrigida excl. MDR(a) e med. pontuais* (nominal)	76,4	79,4
(16) Crescimento anual da despesa pública líquida em % (nominal)	3,1	3,1
(17) Crescimento anual da despesa pública líq. excl. med. pontuais em% (nominal)	2,7	2,6
(18) Deflator do PIB (%)	1,3	1,4
(19) Crescimento anual real da despesa líquida (%)	1,9	1,7
(20) Crescimento anual real da despesa líquida excl. medidas pontuais (%)	1,4	1,2
Taxa de referência do Benchmark da despesa		
(21) Taxa de referência do Benchmark da despesa (real)	-1,4	-0,8
(22) Taxa de referência do Benchmark da despesa (nominal)	-0,2	0,6
Desvio do Benchmark da despesa		
(23) Desvio no ano t (em mil milhões de euros)	-2,5	-2,0
(24) PIB nominal	192,5	199,4
(25) Desvio no ano t (em % do PIB)**	-1,3	-1,0
(26) Desvio médio entre t-1 e t (em % do PIB)		-1,1
Desvio do Benchmark da despesa ajustado de medidas pontuais		
(27) Desvio no ano t (em mil milhões de euros)	-2,1	-1,6
(28)=(24) PIB nominal	192,5	199,4
(29) Desvio no ano t (em % do PIB)**	-1,1	-0,8
(30) Desvio médio entre t-1 e t (em % do PIB)		-0,9

Fonte: Ministério das Finanças. Cálculos do CFP. | Nota: ** Um valor positivo/negativo na despesa corresponde a um desvio desfavorável/favorável, sucedendo o inverso relativamente à receita; (a) MDR - Medidas discricionárias da receita.

Fórmulas de cálculo: (11)=(7)-(8); (12)=(1)-(2)-(3)-(4)+(9)-(6);(13)=(12)+(9);(14)=(12)-(7);(15)=(13)-(11);(16)=100*[(14)-(12)_{t-1}]/(12)_{t-1}; (17)=100*[(15)-(13)_{t-1}]/(13)_{t-1}; (19)=100*[(1+(16)/100)/(1+(18)/100)-1];(20)=100*[(1+(17)/100)/(1+(18)/100)-1]; (22)=100*[(1+(21)/100)*(1+(18)/100)-1];(23)=[(22)-(16)]/100*(12)_{t-1}; (25)=(23)/(24)*100; (26)=Média[(25)_{t-1}; (25)]; (27)=[(22)-(17)]/100*(13)_{t-1}; (29)=(27)/(28)*100; e (30)=Média[(29)_{t-1}; (29)].

O resultado apurado traduz um desvio da despesa agregada corrigida face à taxa de referência que deverá ascender a -1,3% do PIB em 2017 e -1,0% em 2018 (se negativo, significa um excesso em relação ao *benchmark*, ver quadro). Estes desvios são superiores ao limite máximo de 0,5% do PIB, o que configura a natureza de um risco de desvio significativo em 2018. Avaliando o indicador para dois anos consecutivos (2017 e 2018) o risco de desvio significativo mantém-se, uma vez que cumulativamente o limite máximo admitido é de 0,5% do PIB, (o mesmo é dizer 0,25% do PIB em cada um dos anos), valor que compara com -1,1% do PIB apurados. Excluindo o efeito das medidas temporárias e não recorrentes, o desvio da despesa reduz-se (-0,9% do PIB), ainda assim superior ao limite máximo previsto.

A conclusão quanto ao cumprimento da regra de redução da dívida no período transitório é sensível à forma de medição do saldo estrutural. De acordo com a decisão do Conselho da União Europeia de 12 de junho de 2017,³⁰ que procedeu ao encerramento do procedimento por défices excessivos, Portugal passou a estar sujeito ao cumprimento da regra transitória da dívida no período 2017-2019. Durante este período transitório de três anos que se segue ao encerramento do PDE, Portugal deverá fazer progressos suficientes

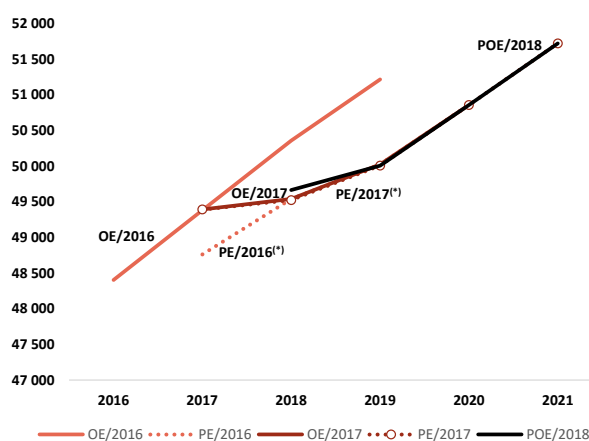
³⁰ Decisão n.º 10001/17, de 12 de junho de 2017, do Conselho da União Europeia endereçada à República Portuguesa- [Decisão do Conselho que revoga a decisão 2010/288/EU sobre a existência de um défice excessivo em Portugal](#).

com vista à redução do rácio da dívida.³¹ De acordo com os cálculos do CFP, baseados na evolução do rácio da dívida pública prevista pelo MF entre 2018 a 2021, não se encontra assegurado o cumprimento da regra transitória de correção do excesso de dívida — o ajustamento estrutural linear mínimo (MLSA) — aplicável durante os três anos do período de transição. No ano de 2018, o ajustamento estrutural linear mínimo necessário para assegurar o cumprimento do critério da dívida nesse ano exige uma variação do saldo estrutural de 0,5 p.p. do PIB, valor que não é atingido pela melhoria do saldo estrutural recalculado pelo CFP. Contudo, caso se utilizasse a variação do saldo estrutural apresentada pelo MF o cumprimento do critério da dívida seria assegurado.

3.4 QUADRO PLURIANUAL DE PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTAL (QPPO)

À semelhança do ano anterior, a proposta de Orçamento do Estado revê em alta os limites de despesa para o ano a que respeita relativamente ao que consta do Programa de Estabilidade. A POE/2017 (apresentada em outubro de 2016) reviu em alta para aquele ano o montante de despesa da administração central financiada por receitas gerais por comparação com o Programa de Estabilidade submetido em abril de 2016. Idêntica situação ocorre com a POE/2018 que atualiza o QPPO para o período de 2018 a 2021, aumentando o limite de despesa para o ano a que respeita relativamente ao que consta do PE/2017, mantendo inalterados os limites que figuram naquele documento para os anos seguintes. A observação dos tetos plurianuais de despesa mais recentes do QPPO (Gráfico 17) permite constatar que, apesar dos últimos 3 anos do horizontal temporal de cada QPPO se manterem relativamente estáveis a partir do OE/2016, tem ocorrido sempre uma revisão em alta face ao PE relativamente ao ano a que respeita cada orçamento. De notar, porém, que nos termos da Lei de Enquadramento Orçamental³², a atualização anual do QPPO, pela lei do Orçamento do Estado deve ocorrer em consonância com os objetivos estabelecidos no PE.

Gráfico 17 – 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. Os limites relativos ao OE/2016 foram aprovados através de lei autónoma (Lei n.º 7-C/2016, de 31 de março).

³¹ Os progressos serão avaliados anualmente, tanto de forma *ex-ante* como *ex-post*, comparando-os com um ajustamento estrutural linear mínimo (MLSA). A trajetória de ajustamento estrutural linear mínimo deve ter em conta o efeito do ciclo económico e o padrão de referência para a redução da dívida. Para mais detalhe, consultar o [Relatório do CFP n.º 3/2014](#). Em 2020 já Portugal terá que assegurar o cumprimento da regra geral (redução de um vigésimo).

³² Artigo 12.º-D da LEO.

A POE/2018 prevê um limite de despesa para 2018 superior ao projetado no PE/2017, que é igual ao que está legalmente em vigor. O PE/2017, apresentado em abril passado, incorporou um projeto de atualização do QPPO com ligeira atualização dos limites para o período 2018-2020, face aos aprovados pela Lei n.º 7-C/2016, de 31 de março, na redação dada pela Lei do OE/2017, mantendo o limite para 2017. Relativamente a 2018, o PE apresentou uma previsão em baixa do limite em 16 M€, enquanto que a POE/2018 define um limite de 49 665 M€³³, superior em 143 M€ ao projetado no PE/2017 – Gráfico 17. A alteração do limite ocorre através do reforço do agrupamento de programas da área “Económica” (+171 M€), uma vez que nos agrupamentos “Soberania” e “Segurança” os limites são revistos ligeiramente em baixa, mantendo-se o da área “Social” praticamente igual (ver painel esquerdo do Gráfico 18).³⁴

A quase totalidade do aumento do limite para 2018 face ao previsto no PE/2017 concentra-se no agrupamento de programas da área “Económica”. Este agrupamento inclui o Programa “Finanças e Administração Pública” com um aumento de 481 M€, onde se incluem as dotações centralizadas³⁵ no MF para fazer face, nomeadamente, ao descongelamento das carreiras da Administração Pública e à regularização de passivos. Acresce o aumento previsto quanto à contribuição de Portugal para o orçamento da União Europeia. Cabe referir que a diminuição da despesa associada a outros programas deste agrupamento concorre em sentido contrário, mas não o suficiente para compensar aquele aumento. Assim, apesar do limite do Programa “Gestão da Dívida Pública” diminuir em 153 M€, em resultado da poupança esperada com juros, e do Programa “Economia” refletir uma diminuição de 158 M€, o agrupamento regista um aumento de 171 M€. No agrupamento “Social”, que representa mais de metade da despesa sujeita ao QPPO, apesar do Programa “Saúde” registar um aumento significativo (264 M€)³⁶ este é mais do que compensado pela diminuição da despesa do Programa “Trabalho, Solidariedade e Segurança Social” (-318 M€), uma vez que a POE/2018 não prevê uma transferência extraordinária para cobertura do défice do Sistema de Segurança Social (SSS).

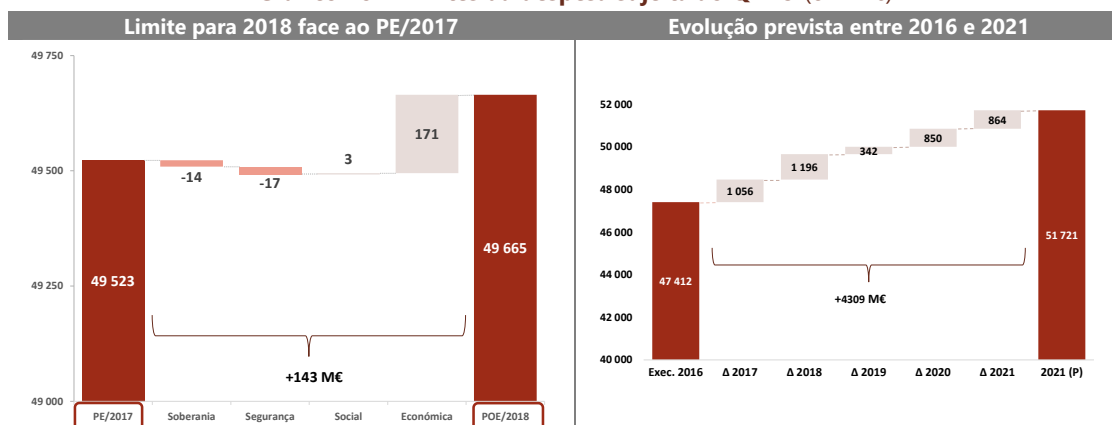
³³ Nos termos do artigo 258.º da PPL n.º 100/XIII.

³⁴ 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 2018). 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.

³⁵ Num total de 619,9 M€, mais 116,9 M€ do que o previsto no OE/2017.

³⁶ O qual de acordo, com informação adicional prestada pelo MF, se destina em parte a “(...) suportar encargos com medicamentos e meios complementares de diagnóstico e em despesas com pessoal, refletindo em 2018 o *carry-over* do crescimento mais elevado da despesa em 2017.”.

Gráfico 18 – 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 2018 resulta da estimativa de execução do MF para o corrente ano.

A estimativa de execução para 2017 constante do Relatório da POE/2018 indica que a despesa efetiva da administração central financiada por receitas gerais fique 923 M€ abaixo do respetivo teto constante da Lei n.º 7-C/2016. A estimativa do MF para a despesa da AC financiada por receitas gerais é de 48 468,4 M€ (25,2% do PIB). No pressuposto da concretização desta estimativa, e tendo em conta a atualização do QPPO para 2018, a despesa da administração central financiada por receitas gerais deverá aumentar sucessivamente nos próximos anos, resultando num acréscimo global de despesa de 4309 M€ no quinquénio 2017-2021 (ver painel direito do Gráfico 18).

A manutenção dos limites para os anos de 2019 a 2021 face ao projetado no PE/2017, implica uma gestão da despesa mais exigente no ano imediatamente seguinte ao que a POE/2018 respeita. Manter os limites para os últimos três anos do QPPO implica que o aumento para 2019 passe a ser apenas de 342 M€, e não os 484 M€ antes implícitos no projeto de atualização do QPPO subjacente ao PE/2017.

O limite de despesa para 2018 no novo QPPO é compatível com o objetivo do défice em contas nacionais (1,0% do PIB). O Quadro 8 evidencia um exercício *Top-Down* demonstrativo da coerência entre aqueles dois referenciais. Partindo do saldo orçamental previsto em contas nacionais (-2034 M€) e tendo em consideração os ajustamentos de passagem entre óticas contabilísticas, apura-se o défice das AP em contabilidade pública (-3353 M€).³⁷ 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 máximo de despesa efetiva para este subsector (que corresponde à receita mais o valor do défice orçamental neste caso). Por fim, o valor máximo de despesa da

³⁷ Em 2018 o défice orçamental em previsto pelo MF em contas nacionais é inferior ao previsto em contabilidade pública, à semelhança do que ocorreu em 2016. Para 2017 a estimativa do MF constante da POE/2018 pressupõe um défice em contabilidade nacional (2750 M€) superior ao défice em contabilidade pública (2470 M€).

administração central coberta por receitas gerais³⁸ (49 665 M€) é apurado por diferença face à despesa financiada por receita própria.³⁹

Quadro 8 – Do saldo em contas nacionais ao limite de despesa no QPPO para 2018 (em M€)

1. Saldo das Administrações Públicas (ótica Contab. Nacional)	-2 034
2. Ajust. de passagem à Contabilidade Pública	-1 320
Efeito do registo segundo a especialização do exercício	-401
Impostos e contribuições sociais	-336
Juros a receber / pagar	-234
Outras contas a receber (-)	877
Outras contas a pagar (+)	-708
Ajustamento de diferença de Universo	0
Outros Ajustamentos	-918
3. Saldo das Administrações Públicas (ótica Contab. Pública) [(1)+(2)]	-3 353
a) Saldo das Adm. Regional e Local	930
b) Saldo da Seg. Social	974
4. Saldo da Administração Central [(3)-(a)-(b)]	-5 256
c) Receita Efetiva	60 923
Receita Fiscal	43 735
Outra Receita Corrente	14 749
Receita de Capital	2 439
d) Valor Máximo da Despesa efetiva da AC [(c)-(4)]	66 180
e) Despesa financiada por receitas próprias	16 515
5. Limite de despesa da AdC fin. por receitas gerais (QPPO) [(d)-(e)]	49 665

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

³⁸ 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](#).

³⁹ Para o período 2019-2021, 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.

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

4.1 ENDIVIDAMENTO E NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO DO ESTADO

Ano de 2017

De acordo com o Relatório da POE/2018, o aumento da dívida direta do Estado em 2017 ficará abaixo do previsto no OE/2017. Segundo o MF, a dívida direta do Estado cifrar-se-á em 239,3 mil M€ no final de 2017, o que corresponde a um aumento do endividamento de 5 mil M€ face ao final de 2016, ao valor de encaixe (Quadro 9). No OE/2017 estimava-se um aumento do endividamento líquido direto do Estado de 9,5 mil M€ para o ano em análise, sendo a estimativa apresentada na POE/2018 inferior em 4,6 mil M€. Esta diferença é explicada principalmente pelo maior volume de amortizações antecipadas dos empréstimos do Fundo Monetário Internacional (FMI), mas também pelo menor financiamento líquido através de Obrigações (OT) e Bilhetes do Tesouro (BT). Em sentido contrário, face à previsão inicial a estimativa revista aponta para uma maior utilização de produtos de aforro e de “outra dívida”. Nesta rubrica, destaca-se a emissão de dívida de médio e longo prazo, nomeadamente de Obrigações do Tesouro de Rendimento Variável (OTRV) no montante de 2,2 mil M€, e o empréstimo do Banco Santander Totta, no contexto do acordo relativo ao pagamento dos *swaps* de empresas públicas, que ascendeu a 2,3 mil M€.

Quadro 9 – Previsões para a composição do financiamento em 2017 (M€, valor de encaixe)

Composição do financiamento	2017E (OE 2017)		2017E (POE 2018)		Diferença POE/2018 vs. OE/2017	
	Saldo líquido	Peso (%)	Saldo líquido	Peso (%)	Valor	p.p.
CA + CT	1 000	10,5	2 500	50,2	1 500	39,7
Bilhetes do Tesouro	626	6,6	19	0,4	-607	-6,2
Obrigações do Tesouro	8 710	91,3	7 275	146,1	-1 435	54,9
PAEF	-1 501	-15,7	-8 365	-168,0	-6 864	-152,3
Outra dívida	709	7,4	3 550	71,3	2 841	63,9
Total	9 543	100,0	4 978	100,0	-4 565	

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 2017 deverão situar-se 8,5 mil M€ acima da previsão feita no OE/2017. Este incremento deve-se ao maior volume de amortizações e anulações de dívida fundada (+8,6 mil M€) (Quadro 10). Nas amortizações, destacam-se os pagamentos ao FMI e o maior reembolso de OT, que mais do que compensaram um menor volume de amortizações de produtos de aforro e dívida de curto prazo. No caso das necessidades líquidas de financiamento, a maior aquisição líquida de ativos financeiros face ao previsto no OE/2017 (1,3 mil M€ acima da previsão inicial, tendo este montante sido influenciado pela operação de capitalização da CGD) foi compensada pelo défice orçamental abaixo do esperado (-1,4 mil M€).

Quadro 10 – Previsões para as necessidades de financiamento em 2017 (M€)

Necessidades de financiamento	2017E (OE 2017)		2017E (POE 2018)		Diferença POE/2018 vs. OE/2017	
	Valor	Peso (%)	Valor	Peso (%)	Valor	p.p.
1. Necessidades líquidas de financiamento (a) + (b) - (c)	9 609	22,2	9 514	18,4	-95	-3,8
a) Défice Orçamental	6 606	15,3	5 196	10,0	-1 410	-5,2
b) Aquisição Líq. ativos financ. (exceto privatizações)	3 003	6,9	4 318	8,3	1 315	1,4
c) Receitas de privatização	0	0,0	0	0,0	0	0,0
2. Amortizações e anulações [dívida fundada] (d) + (e) + (f) + (g) + (h)	33 628	77,8	42 225	81,6	8 597	3,8
d) CA + CT	2 400	5,6	1 700	3,3	-700	-2,3
e) Dívida de curto prazo em euros	22 895	53,0	22 439	43,4	-456	-9,6
f) Dívida de mlp em euros	7 176	16,6	9 872	19,1	2 696	2,5
g) Dívida em moeda não euro	1 501	3,5	8 365	16,2	6 864	12,7
h) Fluxos de capital <i>swaps</i> (Liq.)	-344	-0,8	-151	-0,3	193	0,5
3. Necessidades brutas de financiamento (1) + (2)	43 237	100,0	51 738	100,0	8 501	

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

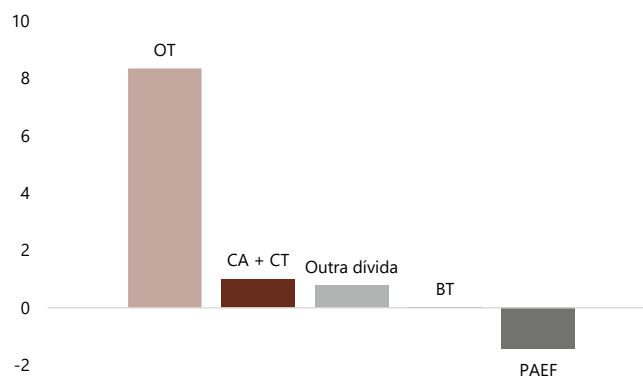
Ano de 2018

O limite de endividamento global direto fixado na proposta de Lei do OE/2018 situa-se em 10,2 mil M€.⁴⁰ Trata-se de um valor coerente com as necessidades de financiamento decorrentes da proposta de lei do orçamento que resultam: i) do défice orçamental (em contabilidade pública) da administração central (5,3 mil M€); ii) da aquisição líquida consolidada de ativos financeiros (4,4 mil M€); e iii) das cativações abatidas à despesa da administração central (0,6 mil M€).

À semelhança dos anos anteriores, em 2018 o financiamento será essencialmente suportado por OT. Antecipa-se também um aumento do saldo de Certificados de Aforro (CA) e Certificados do Tesouro (CT) e de OTRV, ainda que menor que em 2017 (Gráfico 19). Espera-se ainda um contributo negativo dos empréstimos no âmbito do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF), através de amortizações antecipadas do empréstimo do FMI no montante de 1,4 mil M€. No total, prevê-se que o financiamento líquido se situe em 8,7 mil M€, ao valor de encaixe, enquanto o *stock* de BT se deverá manter inalterado.

⁴⁰ Cf. n.º 1 do artigo 113.º do articulado da POE/2018.

Gráfico 19 – Composição do financiamento em 2018 (mil M€, valor de encaixe)



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

As necessidades brutas de financiamento do Estado em 2018 na ótica da contabilidade pública deverão diminuir significativamente. A diminuição, no montante de 10,8 mil M€, ficará a dever-se ao menor volume de amortizações e anulações de dívida fundada (de 42,2 mil M€ em 2017 para 30,2 mil M€), que mais do que compensam as maiores necessidades líquidas de financiamento (que passam de 9,5 mil M€ para 10,8 mil M€) (Quadro 11).

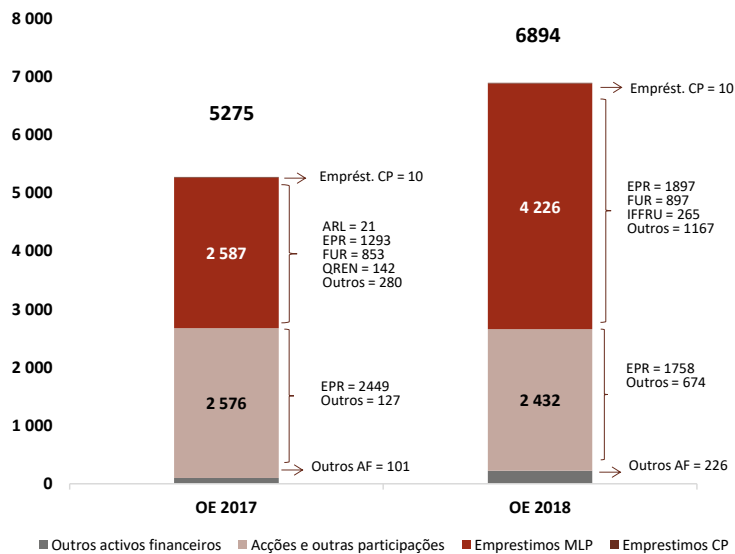
Quadro 11 – Necessidades de financiamento do Estado em 2016-2018 (M€)

Necessidades de Financiamento	2016		2017E		2018P		Var. 2017/16		Var. 2018/17	
	Valor	Peso (%)	Valor	Peso (%)	Valor	Peso (%)	Valor	%	Valor	%
1. Necessidades líquidas de financiamento (a) + (b) - (c)	7 717	17	9 514	18	10 782	26	1 797	23	1 268	13
a) Défice Orçamental	6 132	13	5 196	10	5 438	13	-936	-15	242	5
b) Aquisição Líq. ativos financ. (exceto privatizações)	2 128	5	4 318	8	5 344	13	2 190	103	1 026	24
c) Dotação para o FRDP	-542	-1	0	0	0	0	542	0	0	0
d) Receitas de privatização	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2. Amortizações e anulações [dívida fundada] (d) + (e) + (f) + (g) + (h)	38 472	83	42 225	82	30 145	74	3 753	10	-12 080	-29
d) CA + CT	778	2	1 700	3	1 036	3	922	119	-664	-39
e) Dívida de curto prazo em euros	22 326	48	22 439	43	21 055	51	113	1	-1 384	-6
f) Dívida de mlp em euros	11 047	24	9 872	19	6 772	17	-1 175	-11	-3 100	-31
g) Dívida em moeda não euro	4 647	10	8 365	16	1 436	4	3 718	80	-6 929	-83
h) Fluxos de capital <i>swaps</i> (Líq.)	-326	-1	-151	0	-154	0	175	-54	-3	2
3. Necessidades Brutas de Financiamento (1) + (2)	46 189	100	51 738	100	40 926	100	5 549	12	-10 812	-21

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

As maiores necessidades líquidas de financiamento em 2018 devem-se ao aumento nominal do défice orçamental em contabilidade pública (0,2 mil M€) e da aquisição líquida de ativos financeiros (em mil M€). Face ao OE/2017, prevê-se um aumento do total da despesa com ativos financeiros (+1,6 mil M€) para 6,9 mil M€, em grande parte devido à maior despesa com empréstimos de médio e longo prazo (Gráfico 20). Nesta rubrica, o aumento é justificado i) pela variação dos empréstimos a EPR (Entidades Públicas Reclassificadas) em +0,6 mil M€, entre as quais se destacam a Metro Porto (despesa de 0,8 mil M€) e a Metropolitano de Lisboa (0,5 mil M€) e ii) pelo montante agora destinado ao Fundo de Resolução (0,9 mil M€). É expectável que o montante destinado ao Fundo Único de Resolução (0,9 mil M€) seja adiado (trata-se de uma despesa que tem vindo a ser sucessivamente orçamentada desde o OE/2016, mas não executada).

Gráfico 20 – Despesa com ativos financeiros (M€)

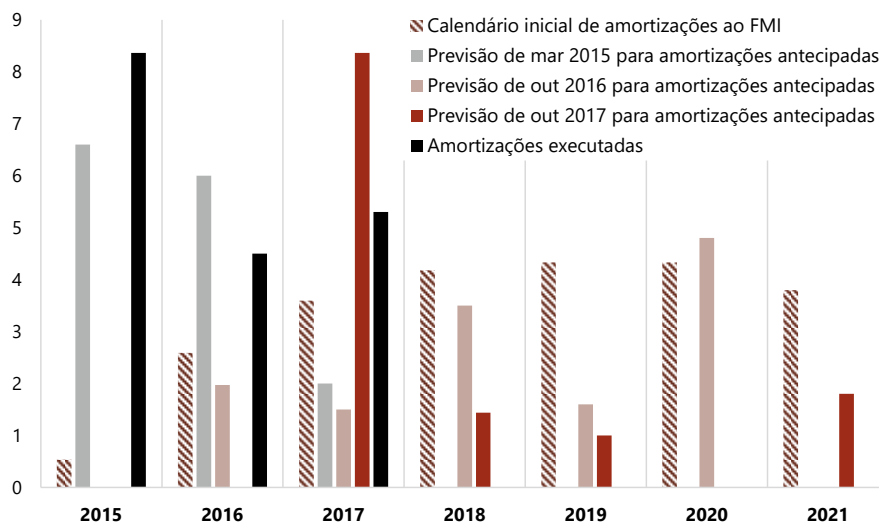


Fonte: DGO e MF. Cálculos do CFP. | Nota: P = Previsão.

As amortizações e anulações de dívida fundada deverão reduzir-se em 2018, passando a apresentar um menor peso nas necessidades brutas de financiamento. Para tal contribui principalmente o menor volume de amortizações antecipadas ao FMI programadas para o próximo ano. No entanto, espera-se uma diminuição das amortizações e anulações para a generalidade dos instrumentos de dívida fundada.

A amortização antecipada dos empréstimos do FMI deverá prosseguir nos próximos anos, sujeita às condições de mercado. Desde 2015 foram realizadas amortizações antecipadas que ascendem a 18,2 mil M€, estando previsto que, até ao final do ano, estes pagamentos cresçam em 3,1 mil M€. Deste modo, o montante a amortizar nos anos 2018-2021 é significativamente inferior ao inicialmente previsto (Gráfico 21).

Gráfico 21 – Amortizações do empréstimo do FMI (mil M€)



Fonte: MF e IGCP. | Notas: informação retirada dos documentos *Notes on recent economic developments*, de 17 março 2015; *Notes on the State Budget Report for 2017*, de 21 de outubro de 2016, e Apresentação aos investidores, de 18 de outubro 2017, disponíveis no site do IGCP.

4.2 DINÂMICA DA DÍVIDA

Depois de em 2016 se ter registado um aumento do rácio da dívida, prevê-se que este apresente uma trajetória descendente em 2017-2018. O MF prevê que em 2017 a dívida de Maastricht em percentagem do PIB mais do que reverta o aumento verificado em 2016, quando o rácio se fixou em 130,6%, face a 130,1% em 2015. Em 2018 a dívida deverá voltar a baixar, para 123,5% do PIB. 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 242,9 mil M€, em 2017, e de 3,2 mil M€, para 246,1 mil M€ em 2018. Estas previsões do MF encontram-se dentro do intervalo de projeções de instituições internacionais (Quadro 12).

Quadro 12 – Previsões de instituições internacionais para a dívida pública (% PIB)

Entidade	2017	2018
CE	128,5	126,2
OCDE	128,6	126,5
FMI	125,7	122,5
MF	126,2	123,5

Fontes: OCDE – *Economic Outlook No 101*, junho 2017; FMI - *World Economic Outlook*, outubro 2017; MF – POE/2018, outubro 2017; CE – *European Economic Forecast*, maio 2017.

O saldo primário e o efeito dinâmico contribuirão para a diminuição da dívida em 2017-2018. O principal fator de decréscimo do rácio da dívida será o excedente primário previsto. O efeito do crescimento do PIB será superior, em termos absolutos, ao efeito dos juros, resultando assim num efeito dinâmico favorável à diminuição do rácio da dívida nos dois anos de previsão (Gráfico 22). Antecipa-se que, no conjunto dos dois anos de previsão, o ajustamento défice-dívida dê um contributo praticamente nulo para a variação da dívida pública⁴¹.

Gráfico 22 – Evolução da dívida pública (% do PIB e p.p.)



Fonte: MF e cálculos do CFP. | Nota: o contributo do défice orçamental consiste na soma do impacto do saldo primário (-2,6 p.p.) com o efeito dos juros (+3,6 p.p.).

⁴¹ Nos ajustamentos défice-dívida destacam-se, em 2017, a utilização de depósitos (5,1 mil M€), a rubrica de ações e outras participações (2,6 mil M€) e a de outros ajustamentos (2,2 mil M€). Em 2018, são de notar os ajustamentos em contas nacionais (1,3 mil M€, correspondendo a 0,7% do PIB), nomeadamente a rubrica de ajustamento *accrual* das EPR (0,4% do PIB) e o Fundo de Pensões (0,3% do PIB), sendo parcialmente compensados pela rubrica de neutralidade dos fundos (-0,4% do PIB).

Em percentagem do PIB, os encargos com juros das administrações públicas deverão continuar a tendência de diminuição que apresentam desde 2015, ascendendo a 3,9% em 2017 e 3,6% em 2018 (Quadro 13). Para esta evolução contribui maioritariamente o efeito preço, resultante da menor taxa de juro implícita prevista para 2017 e 2018 (3,1% e 2,9%, respetivamente, face a 3,2% em 2016). No último ano destaca-se ainda o efeito *stock*, que chega a 0,1 p.p. do PIB. Em termos nominais, os juros a pagar em 2017 ascendem a 7,6 mil M€, prevendo-se uma diminuição de 0,2 mil M€ face a 2016. Em 2018 estima-se que os juros nominais diminuam novamente, em 0,4 mil M€.

Quadro 13 – Contributos para a variação dos juros

Ano	Stock de dívida pública (% do PIB)	Stock médio de dívida pública (% do PIB)	Juros (% do PIB)	Taxa de juro implícita (%)*	Variação do peso dos juros no PIB (p.p.)	Contribuições para a Δ dos juros		
						Efeito <i>stock</i> (p.p.)	Efeito preço (p.p.)	Efeito cruzado (p.p.)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
2014	130,6	129,8	4,9	3,8	0,05	0,08	-0,03	0,00
2015	128,8	129,7	4,6	3,5	-0,34	-0,01	-0,33	0,00
2016	130,1	129,4	4,2	3,2	-0,38	-0,01	-0,37	0,00
2017P	126,2	128,2	3,9	3,1	-0,26	-0,04	-0,22	0,00
2018P	123,5	124,9	3,6	2,9	-0,36	-0,10	-0,26	0,01

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

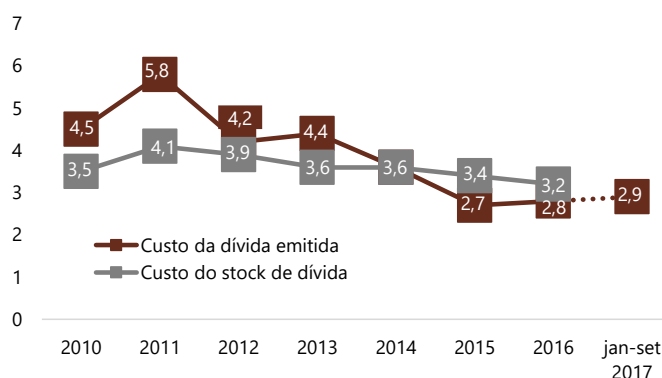
* Nota: a taxa de juro implícita aqui apresentada difere da POE/2018 na medida em que é calculada através do *stock* médio de dívida no ano corrente e ano precedente (coluna (2)), enquanto a segunda se baseia unicamente no *stock* de dívida do ano precedente. No entanto, apesar das diferenças metodológicas, os valores apresentados são semelhantes aos da POE/2018 para 2017-18.

Em 2017, o custo médio da dívida direta do Estado emitida até ao final do terceiro trimestre foi superior ao custo nos dois anos precedentes.⁴² O custo do *stock* da dívida direta do Estado⁴³ fixou-se em 3,2% em 2016, o que compara com um custo de 2,8% da dívida direta do Estado emitida nesse ano (Gráfico 23). Entre janeiro e setembro de 2017, a dívida direta do Estado emitida apresentou um custo médio de 2,9%, afigurando-se como plausível a manutenção da tendência de aumento 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.

⁴² O custo da dívida emitida corresponde ao custo médio ponderado dos BT, OT e *Medium Term Notes* emitidos.

⁴³ O custo do *stock* da dívida corresponde ao rácio entre os juros do subsector Estado na ótica de Contas Nacionais e o saldo médio da dívida direta do Estado no final dos anos t e $t-1$.

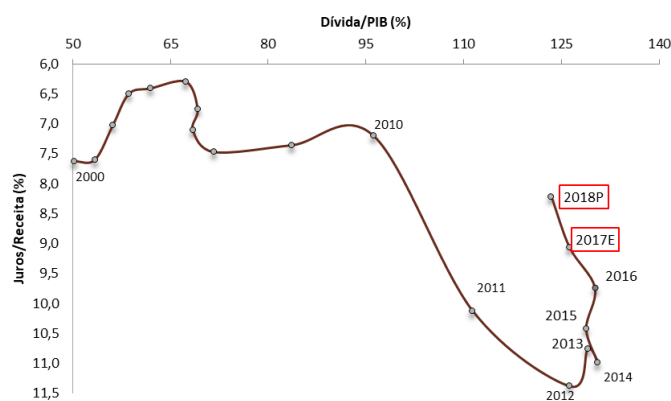
Gráfico 23 – Custo da dívida direta do Estado (%)



Fonte: IGCP e cálculos do CFP.

À semelhança dos últimos dois anos, prevê-se que em 2017 e 2018 a comportabilidade da dívida evolua favoravelmente, observando-se uma diminuição do rácio dos juros sobre a receita das AP (Gráfico 24). O rácio da comportabilidade da dívida procura analisar a capacidade de um país de suportar no seu orçamento a totalidade dos encargos decorrentes da dívida. Para esta dinâmica favorável contribuem (i) a diminuição dos juros nominais; (ii) o aumento da receita das AP (de 79,7 mil M€ em 2016 para 83,5 mil M€ e 86,7 mil M€ em 2017 e 2018, respetivamente) e (iii) o aumento do PIB superior ao aumento esperado para a dívida pública nominal, tanto em 2017 como em 2018.

Gráfico 24 – Comportabilidade da dívida



Fonte: MF. Cálculos do CFP.

A CE inclui Portugal no grupo de países que poderá enfrentar desafios significativos de sustentabilidade no médio prazo. Tendo por base o objetivo de alcançar um rácio da dívida de 60% do PIB em 2030, os riscos afiguram-se elevados para Portugal. Seria necessário realizar um ajustamento acumulado adicional (face ao cenário de políticas invariantes) de 6,1 p.p. do PIB no saldo primário estrutural entre 2019-23 (indicador S1)⁴⁴. Por outro lado, a CE refere que para Portugal não se afiguram riscos de maior no longo prazo. O indicador que

⁴⁴ 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..

calcula o ajustamento do saldo primário estrutural necessário para estabilizar o rácio da dívida num horizonte infinito, sendo esse ajustamento mantido constante indefinidamente (S2)⁴⁵, situa-se em 1,3 p.p. do PIB, abaixo do limite para um nível de risco médio. Os cálculos do MF diferem dos da CE na medida em que estes últimos consideram uma dívida superior para o ano base, bem como um menor saldo primário estrutural inicial. Assim, o indicador S1 constante na POE/2018 indica um risco médio para o médio prazo, enquanto o S2 aponta para um baixo risco.

Quadro 14 – Indicadores de sustentabilidade de médio e longo prazo para Portugal (p.p. do PIB)

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

Fontes: MF e CE – *Debt Sustainability Monitor* (janeiro 2017).

⁴⁵ S2: o país apresenta um risco de longo prazo baixo se o indicador for inferior a 2 p.p.; risco médio se se situar entre 2 p.p. e 6 p.p. e risco elevado de for superior a 6 p.p..

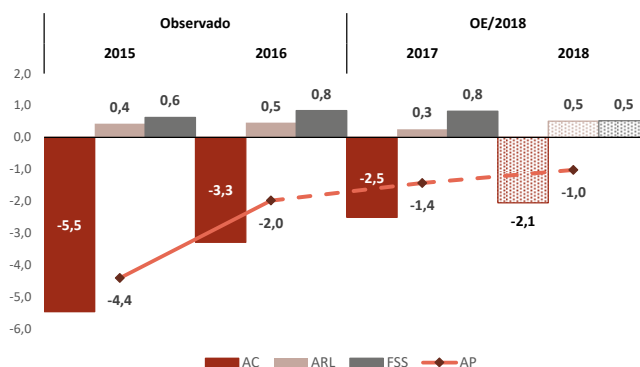
5 CONTA DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS POR SUBSECTOR

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

5.1 VISÃO COMPARADA

Desde 2013 que os subsectores da ARL e dos FSS registam saldos orçamentais positivos, prevendo a POE/2018 que tal situação se mantenha, com reforço do excedente da ARL e degradação do excedente dos FSS. A maior contribuição para o défice das AP advém da AC, cujo saldo é, contudo, influenciado pelas despesas com transferências para os restantes subsectores, nomeadamente as decorrentes das respetivas leis de financiamento. No caso da ARL, a POE/2018 prevê um aumento do excedente orçamental em 530 M€, o que eleva para o saldo previsto para 2017 para mais do dobro do saldo estimado pelo MF para 2017. Esta evolução da ARL compensa, quase na íntegra, a variação negativa esperada para o saldo dos FSS, de menos 550 M€, para o que releva a POE/2018 não prever para o próximo ano qualquer transferência extraordinária do OE para compensação do défice do Sistema de Segurança Social (SSS)⁴⁶ – Gráfico 25 e Quadro 15.

Gráfico 25 – 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.

⁴⁶ A transferência extraordinária do OE para compensação do sistema Previdencial-Repartição estimada pelo MF para 2017 (429,6 M€) corresponde ao montante orçamentado no OE/2017 do qual até final de setembro de 2017 se encontravam pagos 322,2 M€ (75% do total, cf. DGO, SEO de setembro).

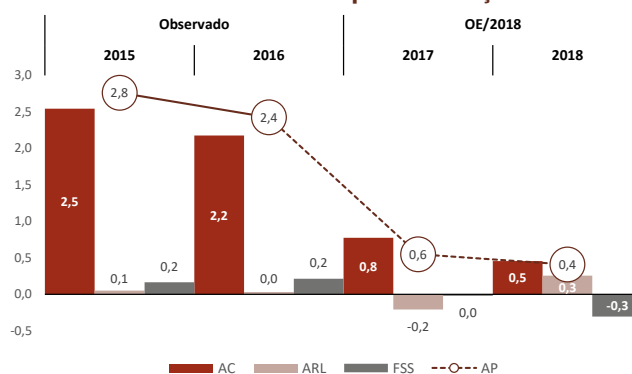
Quadro 15 – Variação do saldo por subsector (em M€)

Subsector	POE/2018		Variação 2017/2018
	2017	2018	
AC	-4 826	-4 089	737
AR	73	134	61
AL	417	886	469
ARL	490	1 020	530
FSS	1 586	1 036	-550
AP	-2 750	-2 034	717

Fonte: Ministério das Finanças. Cálculos do CFP.

A POE/2018 prevê que o maior contributo para a redução do défice seja justificado pela AC, em 0,5 p.p. do PIB. A redução do défice da AC prevista na POE/2018 é de 737 M€. Para o subsector dos FSS prevê-se a degradação do saldo orçamental em 550 M€ (-0,3 p.p. do PIB), compensada pela expectativa de reforço do excedente no subsector regional e local, em 530 M€ (0,3 p.p. do PIB), por comparação com a estimativa do MF para 2017 para estes subsectores (Quadro 15 e Gráfico 26). Se for tida em conta a dimensão orçamental de cada subsector, o maior esforço relativo no sentido de melhoria do défice ocorre na ARL. Contudo, em 2017, de acordo com o agora estimado pelo MF, este subsector contribuirá para o agravamento do défice (em 0,2 p.p. do PIB) ao invés da melhoria inicialmente esperada e subjacente ao OE/2017.

Gráfico 26 – 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, tanto em termos de receita, como de despesa, difere entre subsectores das Administrações Públicas. Na receita da ARL destaca-se o peso das transferências de outros subsectores das AP, muito em particular no que respeita à AL, uma vez que as Regiões Autónomas dispõem de receitas fiscais próprias mais significativas (e.g. IVA, IRC e IRS cobrado ou atribuído a esses territórios) que representam mais de metade (53%) do total da receita prevista para 2018.⁴⁷ Nos FSS a maioria da receita (63%) corresponde às contribuições sociais, enquanto que na AC a receita fiscal constitui 72% do total. Quanto à despesa, as prestações sociais constituem a quase totalidade (86%) das despesas previstas para os FSS, existindo um maior peso das despesas de capital na ARL relativamente aos restantes subsectores (12% e 23%, respetivamente, da despesa total prevista para a AR e AL em 2018). Nos termos da POE/2018, este padrão não sofre alterações significativas entre os anos de 2017 e 2018, observando-se as maiores variações nos FSS, com reforço do peso relativo das contribuições sociais em cerca de 2 p.p. em detrimento das outras

⁴⁷ No caso da AL a receita fiscal representa 35% da receita total prevista para 2018.

receitas correntes e na AL, com reforço do peso da receita e despesa de capital em 3 p.p. e 4 p.p., respetivamente.⁴⁸

5.2 ANÁLISE DO SUBSECTOR DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL E LOCAL

Os orçamentos subnacionais, tanto das Regiões Autónomas como dos Municípios e Freguesias, sendo autónomos, são aprovados pelos respetivos órgãos deliberativos.⁴⁹ Tanto a estimativa para 2017 como a previsão para 2018 seguidamente analisadas correspondem às contas produzidas pelo MF no âmbito da POE/2018.

A POE/2018 tem subjacente uma melhoria do excedente orçamental da Administração Regional e Local que representa mais do dobro do saldo para 2017 estimado pelo MF. A melhoria implícita à conta das AP para 2018 é de 530 M€, face a um excedente de 490 M€ estimado para 2017, cerca de metade do previsto no OE/2017 (971 M€). Subjacente a esta melhoria encontra-se um crescimento da receita do subsector (10,7%) superior ao da despesa (6,5%), suportado essencialmente num acréscimo da receita de fundos comunitários (de 613 M€, contribuindo com 5,2 p.p. para a taxa de variação total da receita), da receita fiscal (3,4 p.p.) e das outras receitas correntes (3,0 p.p.). Neste último agregado orçamental incluem-se a maioria das transferências efetuadas ao abrigo da Lei das Finanças Regionais e da Lei das Finanças Locais por parte do subsector Estado para a ARL.⁵⁰ No caso da receita fiscal, a expectativa de maior volume de receita tem por base o acréscimo dos dois principais impostos locais, IMI e IMT, em particular deste último (123 M€; 15%).⁵¹ Ao nível da despesa, a POE/2018 prevê um aumento substancial do investimento (596 M€), o qual constitui o maior contributo (5,1 p.p.) para o crescimento da despesa da ARL, suportado na expectativa de aumento do cofinanciamento comunitário.⁵²

⁴⁸ Note-se que cerca de 43% do investimento (FBCF) das AP previsto para 2018 caberá à AL nos termos da POE.

⁴⁹ À semelhança da POE/2017, à data de submissão da POE/2018 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 àquele a que respeitam. No caso dos municípios, a aprovação das opções do plano e da proposta de orçamento para o ano seguinte deve ocorrer na sessão de novembro de assembleia municipal, enquanto para as freguesias o regime jurídico das autarquias locais (Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro) estipula que aquela ocorra na quarta sessão ordinária da assembleia de freguesia, a ter lugar em novembro ou dezembro.

⁵⁰ Tendo em conta a informação na ótica da contabilidade pública constante do relatório da POE/2018 quanto às transferências ao abrigo das leis de financiamento dos subsectores local e regional, estas aumentam em 38 M€ (1,5%) para 2612 M€ no caso da AL e 15 M€ (3,1%) para 508 M€ quanto à AR. No caso da AL, a receita de capital incluída naquelas transferências corresponde à dotação desta natureza do Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF) que, de acordo com o Mapa XIX anexo à POE/2018, será de 190 M€, representando uma diminuição de 1 M€ face a 2017. De ressaltar ainda o acréscimo de 24 M€ em subsídios do subsector dos FSS para a AL.

⁵¹ No caso do IMI a estimativa do MF para 2017, que inclui municípios e freguesias (estas têm direito ao IMI incidente sobre prédios rústicos e a 1% do IMI sobre prédios urbanos cobrado nos seus territórios), implica uma taxa de variação de 1,8% face a 2016, perspetivando a POE/2018 um aumento de 5% para 2018 (77 M€). Contudo, de acordo com dados da execução orçamental dos municípios até setembro do corrente ano, a taxa de variação homóloga do IMI é de -0,3% a qual, a manter-se até final do ano, significaria um ponto de partida mais baixo relativamente às previsões da POE/2018. Todavia, reconhecem-se as dificuldades de uma previsão centralizada da receita de IMI, tendo em consideração a não existência de uma única taxa incidente sobre o património imobiliário, para além da complexificação introduzida por diversas alterações ao código deste imposto, nomeadamente no que se refere às majorações, minorações e isenções passíveis de serem aprovadas pelas assembleias municipais.

⁵² Muito em particular pela AL, prevendo a POE/2018 um aumento de 41% do investimento face a 2017 com uma expectativa de aumento da receita de fundos comunitários num montante mais de quatro vezes superior ao do ano em curso.

À semelhança do OE/2017, a POE/2018 mantém a suspensão da aplicação da fórmula de cálculo dos fundos das autarquias nos termos que se encontram na lei de financiamento do subsector local⁵³, substituindo-a por uma decisão discricionária.⁵⁴ Esta suspensão implica uma menor receita de transferências a título de participação nos recursos públicos nas autarquias locais, tendo como contrapartida uma menor despesa nas transferências a pagar pelo subsector Estado à Administração Local daquele que resultaria da aplicação dos critérios de distribuição constantes na Lei das Finanças Locais.⁵⁵

As finanças públicas locais e regionais comportam alguns riscos tendo em conta o articulado da POE/2018 e a estimativa subjacente à mesma, a qual prevê uma melhoria substancial do saldo orçamental do subsector. Nomeadamente, cabe mencionar os riscos assinalados no próprio Relatório da POE/2018 em relação às entidades públicas classificadas fora do subsector da ARL (e.g. empresas públicas regionais e locais). Junta-se a possibilidade de revisão em alta das transferências para a AR, decorrentes da atualização de variáveis determinantes para o cálculo daquela repartição (em particular quanto ao PIB nacional e de cada região).⁵⁶ Quanto à Administração Local, o articulado da POE/2018 consubstancia um quadro de fortes incentivos à execução de projetos financiados por fundos comunitários, ao flexibilizar as regras, quer da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso, quer da Lei das Finanças Locais quanto à dívida total, no que se refere à despesa associada aos mesmos.⁵⁷ Acresce a exclusão da aplicação da LCPA aos municípios que cumpram o limite da dívida total previsto na LFL.⁵⁸ Para a AR o articulado da POE/2018 considera, à semelhança de idêntica disposição no OE/2017, como exceção à regra que impõe o não aumento do endividamento líquido de cada RA, a contração de empréstimos destinados ao financiamento de projetos participados por fundos europeus.

⁵³ Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, que aprova o Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais, vulgo Lei das Finanças Locais – LFL.

⁵⁴ De acordo com informação do MF, os montantes foram calculados considerando o crescimento de cerca de 1,5% das transferências para municípios e freguesias. Esta mesma taxa de variação foi aplicada às transferências do OE para as áreas metropolitanas e comunidades intermunicipais.

⁵⁵ Apesar da receita de impostos na base da distribuição (receita cobrada líquida de IVA, IRS e IRC na ótica de caixa no ano de 2016 deduzido dos montantes consignados a outros subsectores das AP) ter registado uma diminuição face ao ano imediatamente anterior (de 0,1%), existe um diferencial entre a percentagem que caberia aos municípios e freguesias de acordo com a LFL e os montantes finais aprovados e constantes, respetivamente, dos Mapas XIX e XX anexos ao OE. Assim, e apesar deste diferencial ser menor relativamente ao ano anterior, e tendo como pressuposto que seria atingido para todas as autarquias o teto máximo de variação anual de 5% previsto na LFL para estas transferências, estima-se que da não aplicação integral dos critérios previstos na LFL resulte uma poupança de cerca de 92 M€.

⁵⁶ Cf. n.º 4 do artigo 59.º do articulado da POE/2018.

⁵⁷ O aumento das despesas de investimento na AL são sustentadas no acréscimo esperado quanto a verbas de fundos comunitários. O articulado (n.ºs 1 a 4 do artigo 65.º) da POE/2018 vem permitir 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 (no OE/2017 considerava-se 50% do valor solicitado em pedidos de reembolso de fundos comunitários, independentemente do respetivo pagamento ou reembolso pelos programas operacionais). Acresce a disposição de a inexistência de fundos disponíveis não impedir a candidatura a projetos cofinanciados. Note-se que a Lei do OE/2016 alterou a Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, no sentido de excluir do limite da dívida total os empréstimos destinados ao financiamento nacional de projetos participados por fundos comunitários.

⁵⁸ Cf. n.ºs 5 e 6 do artigo 65.º do articulado da POE/2018.

5.3 ANÁLISE DO SUBSECTOR DOS FUNDOS DE SEGURANÇA SOCIAL

O MF prevê uma redução de 550 M€ no saldo orçamental dos Fundos de Segurança Social (FSS) em 2018, em função do aumento da despesa (1051 M€) superior ao acréscimo esperado na receita (501 M€).

Quadro 16 – Conta do Subsector dos Fundos da Segurança Social

	FUNDOS DA SEGURANÇA SOCIAL			
	2017 E	2018 P	M€	%
Receita Total	25 684	26 184	501	1,9%
Receita Corrente	25 682	26 178	496	1,9%
Impostos sobre a produção e a importação	1 003	1 060	57	5,7%
Contribuições sociais	15 743	16 621	878	5,6%
Vendas e outras receitas correntes	8 933	8 495	-439	-4,9%
Vendas	26	52	26	97,2%
Outras receitas correntes	8 907	8 443	-464	-5,2%
<i>das quais:</i>				
Trf. do OE p/ cumprimento da LBSS	6 737	6 626	-111	-1,7%
Trf. extr. do OE p/ cumprimento do défice do SSS	430	0	-430	-100,0%
Receita de Capital	2	7	5	229,3%
Despesa Total	24 098	25 149	1 051	4,4%
Despesa Corrente	24 054	25 126	1 071	4,5%
Despesas com pessoal	251	255	5	1,8%
Consumo intermédio	96	100	4	3,9%
Prestações sociais	20 720	21 701	981	4,7%
que não em espécie	20 613	21 587	974	4,7%
Pensões	15 881	16 688	807	5,1%
Prestações de desemprego e apoio ao emprego	1 363	1 304	-59	-4,3%
Prestações por doença	561	565	4	0,7%
Prestações por parentalidade	514	536	22	4,2%
Rendimento social de inserção	347	357	11	3,0%
Complemento solidário para idosos	207	218	10	5,0%
Abono de família	695	732	37	5,3%
Outras prestações sociais	1 045	1 187	142	13,6%
em espécie	107	114	7	6,7%
Subsídios e outra despesa corrente	2 988	3 070	82	2,8%
Despesa de Capital	44	23	-21	-47,1%
Saldo Global	1 586	1 036	-550	-

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

A previsão orçamental da receita dos FSS em 2018 fundamenta-se na melhoria prevista para o contexto macroeconómico, especialmente no crescimento económico e na continuação da evolução positiva do mercado de trabalho e das remunerações. De acordo com o POE/2018, a receita total deverá crescer 1,9% (501 M€), com a receita de contribuições sociais a crescer 5,6% (878 M€). Esta previsão constitui um potencial fator de risco para execução orçamental, uma vez que o crescimento nominal das remunerações previsto para 2018 é de 3,2%⁵⁹, valor que já reflete o acréscimo previsto do emprego em 0,9%.

Contrariamente a anos anteriores, assinala-se a redução de 1,7% (111 M€) nas transferências do OE para o cumprimento da Lei de Bases da Segurança Social (LBSS)

⁵⁹ Em 2018, a variação das remunerações tem subjacente um aumento das despesas com pessoal do sector das Administrações Públicas em 0,3%, o que implica um crescimento em cerca de 4,1% das remunerações dos restantes setores da economia.

destinadas ao financiamento do Sistema de Proteção Social e Cidadania.⁶⁰ Importa salientar a eliminação da transferência extraordinária do Orçamento do Estado, uma vez extinta a necessidade de compensação do Sistema Previdencial-Repartição, em virtude da evolução esperada na receita de contribuições sociais e da diminuição da despesa relacionada com subsídios de desemprego. A evolução orçamental do Sistema Previdencial-Repartição tem registado melhorias significativas estando previsto, pelo segundo ano consecutivo, um excedente de 311,2 M€, em 2018. Por último, são ainda esperadas receitas no valor de 120 M€ para o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS), decomposta em 50 M€ e 70 M€, respeitantes ao Adicional do IMI⁶¹ e receita consignada de IRC, respetivamente.

A evolução prevista na POE para a receita dos FSS inclui ainda medidas não quantificadas. Parte destas medidas respeitam a aumentos de eficácia na declaração e cobrança de contribuições ou na cobrança de dívida, cuja não materialização pode constituir um risco adicional para a execução orçamental.

A despesa do subsector dos FSS deverá registar um crescimento de 4,4% (1051 M€), em 2018, explicado principalmente pela evolução das prestações sociais (1,3 p.p. acima da previsão incluída no OE2017). O comportamento das prestações sociais reflete sobretudo o agravamento da despesa com pensões em 5,1% (807 M€). Este aumento das pensões é essencialmente justificado:

- i. pela atualização de acordo com os artigos 4.º a 7.º da Lei n.º 53-B/2006, de 29 de dezembro e pelo n.º 1 do artigo 6.º da Lei n.º 52/2007, de 31 de agosto, bem com pelas alterações introduzidas pela Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro. Esta atualização, realizada pela primeira vez desde 2009, tem subjacente a evolução da taxa de crescimento do PIB e do IPC sem habitação⁶²;

	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

- 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 agosto de 2018, com impacto de 154M€, pretendendo concluir o processo de compensação pela perda de poder de

⁶⁰ Em 2018, a transferência da Administração Central (Estado) destinada ao Subsistema de Solidariedade diminuirá em cerca de 364,7 M€. Em sentido contrário, prevê-se um aumento das transferências para os Subsistemas de Proteção Familiar e Ação Social, em 242 M€ e 39,4 M€, respetivamente.

⁶¹ Conforme a POE/2018, prevê-se uma receita bruta de 130 M€ em Adicional ao IMI. No entanto, a previsão da receita líquida para o subsector dos Fundos da Segurança Social é substancialmente menor (50 M€), devido aos encargos de cobrança e à estimativa de devoluções aos contribuintes em sede de IRS e IRC. De acordo com esclarecimentos do MF, esta diferença está associada à afetação de património imobiliário ao mercado de arrendamento, situação que dá direito à dedução deste adicional.

⁶² O período temporal dos indicadores de referência consiste na “média da taxa do crescimento anual dos últimos dois anos, terminados no 3.º trimestre do ano anterior àquele a que se reporta a atualização ou no trimestre imediatamente anterior, no que respeita o PIB”. No que concerne o IPC sem habitação é utilizada a “variação média dos últimos 12 meses do índice de preços no consumidor (IPC), sem habitação, disponível em 30 de Novembro do ano anterior àquele a que se reporta a atualização”.

- compra devido à suspensão do regime de atualização das pensões entre os anos de 2011 e 2015;
- iv. pela atualização do Indexante dos Apoios Sociais (IAS) de acordo com a Lei n.º 53-B/2006, de 29 de setembro;
 - v. pela entrada em vigor⁶³ do regime de antecipação de reforma sem penalizações para carreiras contributivas muito longas, com um impacto esperado de 48 M€; e por último
 - vi. pela incorporação do efeito *carry-over*, no montante de 79 M€, da atualização extraordinária de pensões verificada a partir de agosto de 2017, em 10€ ou 6€ por pensionista, para pensões cujo montante global fosse igual ou inferior a 1,5 vezes o montante do IAS.

As atualizações anteriormente descritas determinam o efeito preço na evolução da despesa com pensões, estando subjacente um acréscimo de 4,65% no caso das pensões de velhice, de 2,88% nas pensões de sobrevivência e 6,54% para as pensões de invalidez. Adicionalmente, o crescimento da despesa com pensões reflete também o aumento do número de pensionistas, denominado efeito volume, em 0,6% para as pensões de velhice e diminuição em 0,1% e 6,6% para pensões de sobrevivência e invalidez, respetivamente.

Para as prestações de desemprego e apoio ao emprego prevê-se uma redução de 4,3% (59 M€), continuando a traduzir a melhoria do nível de emprego e a redução da taxa de desemprego⁶⁴. A POE/2018 mantém a medida extraordinária, introduzida em 2017, de apoio a desempregados de longa duração⁶⁵. Em 2018, a atualização do IAS tem um impacto estimado pela Segurança Social de 5,3 M€ na despesa com subsídios de desemprego.

As restantes prestações sociais, excluindo pensões e subsídio de desemprego, contribuem em 233 M€ para o aumento da despesa do subsector FSS. Para este resultado concorrem maioritariamente os aumentos previstos (i) da prestação social para a inclusão⁶⁶ (84,7 M€), (ii) do abono de família (37 M€), (iii) das prestações por parentalidade (22 M€), (iv) do rendimento social de inserção (10,5 M€) e (v) do complemento solidário para idosos (10,4 M€). Por último destaca-se o aumento na despesa com subsídios e outras despesas correntes essencialmente explicado pelas transferências correntes para ações de formação profissional e ação social com suporte do fundo social europeu e despesas de administração.

⁶³ 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).

⁶⁴ A taxa de variação do emprego implícita é de 0,9% em 2018, que compara com uma taxa de 2,7% em 2017. Relativamente à taxa de desemprego prevê-se uma redução de 0,6 p.p., situando-se em 8,6% em 2018.

⁶⁵ Atribuição por seis meses de uma prestação de apoio a desempregados de longa duração inscritos no centro de emprego e que tenham cessado o período de adjudicação do subsídio social de desemprego.

⁶⁶ Início da implementação em 2017 com a introdução da componente base, estando prevista a introdução do complemento em 2018. 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.

ANEXO

Caixa 3 – Revisões entre a previsão de 2017 (OE/2017) e a estimativa na POE/2018

A revisão em baixa do défice das administrações públicas para 1,4% do PIB em 2017 reflete uma variação de 0,2 p.p. do PIB face ao previsto no OE/2017 (1,6% do PIB). Para esta atualização concorre integralmente o contributo dado pela alteração da estimativa da despesa que apresenta uma diminuição de 911 M€ (0,9 p.p. do PIB), já que a receita exhibe um valor 646 M€ (-0,7 p.p. do PIB) abaixo da previsão publicada no OE/2017.

A revisão da despesa é essencialmente justificada pela menor despesa com juros face ao previsto (-728 M€, -0,4 p.p. do PIB) e pela diminuição da despesa primária (-183 M€, 0,4 p.p. do PIB). A evolução da despesa primária é determinada pelo menor volume de despesa da “outra despesa corrente” (-601 M€, -0,3 p.p. do PIB), da despesa de capital (-456 M€, -0,3 p.p. do PIB) e dos subsídios (-94 M€, -0,1 p.p. do PIB). O decréscimo subjacente à variação da despesa de capital reflete o comportamento da Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) (-953 M€; -0,5 p.p. do PIB), uma vez que as “outras despesas de capital” apresentam um acréscimo face ao OE/2017 (497 M€, 0,3 p.p. do PIB). Contrariamente, as despesas com pessoal registam uma revisão de 434 M€ (0,1 p.p. do PIB), indicando uma subestimação no OE/2017, bem como as prestações sociais com um aumento de 442 M€ (0,1 p.p. do PIB).

Quadro 17 – Diferença entre a estimativa 2017 e a previsão inicial do OE/2017

			2017		Desvio face ao OE/2017	
	OE/2017	OE/2018	% PIB		M€	p.p. do PIB
			OE/2017	OE/2018		
Receita Total	84 153	83 507	44,1	43,4	-646	-0,7
Receita corrente	82 251	82 212	43,1	42,7	-39	-0,4
Receita fiscal	47 601	48 563	24,9	25,2	962	0,3
Impostos indirectos	28 169	28 880	14,8	15,0	711	0,2
Impostos directos	19 432	19 683	10,2	10,2	251	0,0
Contribuições Sociais	22 313	22 502	11,7	11,7	189	0,0
Das quais: efectivas	17 393	17 736	9,1	9,2	343	0,1
Vendas e outras receitas correntes	12 337	11 147	6,5	5,8	-1 190	-0,7
Receitas de capital	1 902	1 296	1,0	0,7	-606	-0,3
Despesa Total	87 168	86 257	45,7	44,8	-911	-0,9
Despesa Primária	78 871	78 689	41,3	40,9	-183	-0,4
Despesa Corrente Primária	73 875	74 148	38,7	38,5	273	-0,2
Consumo intermédio	10 680	10 772	5,6	5,6	92	0,0
Despesas com pessoal	20 975	21 409	11,0	11,1	434	0,1
Prestações sociais	35 615	36 057	18,7	18,7	442	0,1
que não em espécie	32 414	32 505	17,0	16,9	91	-0,1
Subsídios	1 104	1 010	0,6	0,5	-94	-0,1
Outra despesa corrente	5 501	4 900	2,9	2,5	-601	-0,3
Despesas de capital	4 996	4 540	2,6	2,4	-456	-0,3
FBCF	4 177	3 224	2,2	1,7	-953	-0,5
Outras despesas de capital	820	1 316	0,4	0,7	497	0,3
Juros	8 297	7 569	4,3	3,9	-728	-0,4
Saldo global	-3 016	-2 750	-1,6	-1,4	266	0,2
Saldo Primário	5 281	4 819	2,8	2,5	-463	-0,3
Carga fiscal	69 914	71 064	36,6	36,9	1 150	0,3
PIB nominal	190 810	192 453	-	-	1 643	-

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

A variação desfavorável da receita total face ao então previsto (-646 M€, -0,7 p.p. do PIB), anula parcialmente o contributo dado pela redução da despesa acima descrito. A estimativa deste agregado orçamental encontra-se influenciada pela forte revisão da rubrica “vendas e outras receitas correntes” que apresenta uma diminuição de 1190 M€ (-0,7 p.p. do PIB). A quebra significativa destas variáveis indicia uma sobrestimação das mesmas aquando da elaboração do OE/2017. No mesmo sentido, a estimativa da receita de capital regista uma diminuição de 606 M€, contribuindo para a evolução desfavorável da receita. A receita fiscal e contributiva, suportadas pela melhoria do contexto macroeconómico, apresentam um comportamento mais favorável, sendo a sua estimativa atualizada em +962 M€ e +189M €, respetivamente.

Importa salientar que a análise dos contributos referidos em percentagem do PIB encontram-se fortemente influenciados pela revisão em alta do PIB nominal (+1643 M€).

Quadro 18 – Da estimativa de 2017 à previsão orçamental para 2018 – detalhe das medidas de política com impacto orçamental em 2018 (M€)

	ANO DE 2017			ANO DE 2018					Previsão MF
	Estimativa	One-off	Estimativa ajustada	Carry-over de medidas de 2017	Ganhos financeiros	One-off	Novas Medidas políticas	Cenário macroeconómico e outros efeitos	
	(1)	(2)	(3) = (1)-(2)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8) = (9)-(3)-(4)-(5)-(6)-(7)	
RECEITA	83 507	450	83 057	-260	148	0	309	3 471	86 725
Receita Fiscal e Contributiva	71 064	0	71 064	-260	0	0	92	2 207	73 103
Imp. Indiretos	28 880	0	28 880	0	0	0	180	1 107	30 166
Tributação de Produtos com elevado teor de sal							30		
Outros alterações aos IECs							150		
Imp. diretos	19 683	0	19 683	-260	0	0	-187	344	19 580
Eliminação da sobretaxa de IRS				-260					
Alteração de Escalões de IRS							-230		
Descongelamento gradual das carreiras							43		
Contrib. Sociais	22 502	0	22 502	0	0	0	99	756	23 357
Descongelamento gradual das carreiras							99		
Receita não fiscal e não contributiva	12 443	450	11 993	0	148	0	217	1 264	13 621
Fundos Estruturais							167		
Dividendos do BdP					148				
Recuperação da garantia do BPP		450							
Otimização/Revisão da receita							50		
DESPESA	86 257	82	86 175	154	0	54	81	2 294	88 758
Desp. Primária	78 689	82	78 607	154	0	54	388	2 430	81 632
Cons. Intermediário	10 772	0	10 772	0	0	0	-144	628	11 256
Congela/o nominal Cons. Inter. sem PPP							0		
Exercício de revisão da despesa							-144		
Desp. c/ pessoal	21 409	0	21 409	0	0	0	270	-199	21 480
Descongelamento gradual das carreiras							353		
Emprego público 2018: 3 por 2							-23		
Exercício de revisão da despesa							-60		
Prestações Sociais	36 057	0	36 057	154	0	18	168	660	37 056
Reforma longas carreiras							48		
Actualização das Pensões				154			35		
Prestação Social para a Inclusão							85		
Incêndios florestais						18			
Subsídios	1 010	0	1 010	0	0	0	-20	104	1 094
Fundos Estruturais							-20		
FBCF	3 224	-29	3 253	0	0	0	162	1 110	4 525
Venda de F-16 à Roménia		-29							
Fundos Estruturais							162		
Outra despesa	6 217	111	6 106	0	0	36	-48	126	6 219
Fundos Estruturais							36		
Congelamento nominal							0		
Assunções de dívida (swaps STCP e Carris)		111							
Incêndios florestais						36			
Exercício de revisão da despesa							-84		
Juros	7 569	0	7 569	0	0	0	-307	-135	7 126
Poupança com juros							-307		
SALDO	-2 750	368	-3 118	-414	148	-54	228	1 176	-2 034

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 1. Os totais podem não corresponder necessariamente à soma das parcelas devido a arredondamentos.

Quadro 19 – Da estimativa de 2017 à previsão orçamental para 2018 com base na classificação de one-off do MF – medidas de política com impacto orçamental em 2018 (M€)

	Cenário de Políticas Invariantes					Cenário com medidas de política							
	Estim. MF 2017 (1)	Med. Temp. (2)	Estim. Ajustada 2017 (3)=(1)-(2)	Cenário Macro e outros efeitos (4)=(6)-(3)-(5)	Carry-over (5)	Estimativa MF s/ medidas Base 2018 (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	83 507	685	82 822	3 597	-260	86 159	148	309	86 616	344	86 960	-235	86 725
Receita Fiscal e Contributiva	71 064	235	70 829	2 552	-260	73 121		92	73 213	126	73 339	-235	73 103
Impostos Indiretos	28 880		28 880	1 043	0	29 923		180	30 103	63	30 166		30 166
Impostos Diretos	19 683	235	19 448	728	-260	19 915		-187	19 728	87	19 815	-235	19 580
Contrib. para Seg. Social	22 502		22 502	781	0	23 283		99	23 382	-25	23 357		23 357
Rec. Não Fiscal e Não Contrib.	12 443	450	11 993	1 045	0	13 038	148	217	13 403	219	13 621		13 621
DESPESA TOTAL	86 257	392	85 866	1 983	154	88 003	0	81	88 084	417	88 501	257	88 758
Despesa Primária	78 689	392	78 297	2 168	154	80 619	0	388	81 007	368	81 375	257	81 632
Consumo Intermédio	10 772		10 772	773	0	11 546		-144	11 402	-146	11 256		11 256
Despesas com pessoal	21 409		21 409	192	0	21 601		270	21 871	-391	21 480		21 480
Prestações Sociais	36 057		36 057	752	154	36 962		168	37 130	-92	37 038	18	37 056
Subsídios	1 010		1 010	78	0	1 088		-20	1 068	26	1 094		1 094
Formação Bruta Capital Fixa	3 224	-29	3 253	410	0	3 663		162	3 825	700	4 525		4 525
Outra Desp. Corr. e de Capit.	6 217	421	5 796	-38	0	5 758		-48	5 710	270	5 980	239	6 219
Juros	7 569		7 569	-185		7 384		-307	7 077	49	7 126		7 126
SALDO	-2 750	294	-3 044	1 614	-414	-1 844	148	228	-1 468	-73	-1 541	-492	-2 034

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 20 em anexo. A classificação das medidas temporárias (ou *one-off*) corresponde às consideradas pelo MF, identificadas na Caixa 1. O impacto orçamental da medida temporária relativa aos "Incêndios" foi, segundo informações do MF, repartida por Prestações sociais; "Outra despesa Corrente" e "Outra despesa de capital". Dada a indisponibilidade de informação, a repartição igual dos montantes é meramente indicativa. Os totais podem não corresponder necessariamente à soma das parcelas devido a arredondamentos.

Quadro 20 – Da estimativa de 2017 à previsão orçamental para 2018 com base na classificação de one-off do MF – detalhe das medidas de política com impacto orçamental em 2018 (M€)

	ANO DE 2017			ANO DE 2018					Previsão MF
	Estimativa	One-off	Estimativa ajustada	Carry-over de medidas de 2017	Ganhos financeiros	One-off	Novas Medidas políticas	Cenário macroeconómico e outros efeitos	
	(1)	(2)	(3) = (1)-(2)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8) = (9)-(3)-(4)-(5)-(6)-(7)	
RECEITA	83 507	685	82 822	-260	148	-235	309	3 941	86 725
Receita Fiscal e Contributiva	71 064	235	70 829	-260	0	-235	92	2 677	73 103
Imp. Indiretos	28 880	0	28 880	0	0	0	180	1 107	30 166
Tributação de Produtos com elevado teor de sal							30		
Outros alterações aos IECs							150		
Imp. diretos	19 683	235	19 448	-260	0	-235	-187	814	19 580
Eliminação da sobretaxa de IRS				-260					
Alteração de Escalões de IRS							-230		
Descongelamento gradual das carreiras IRC							43		
Contrib. Sociais	22 502	0	22 502	0	0	0	99	756	23 357
Descongelamento gradual das carreiras							99		
Receita não fiscal e não contributiva	12 443	450	11 993	0	148	0	217	1 264	13 621
Fundos Estruturais							167		
Dividendos do BdP					148				
Recuperação da garantia do BPP		450							
Otimização/Revisão da receita							50		
DESPESA	86 257	392	85 865	154	0	257	81	2 401	88 758
Desp. Primária	78 689	392	78 297	154	0	257	388	2 536	81 632
Cons. Intermédio	10 772	0	10 772	0	0	0	-144	628	11 256
Congela/ nominal Cons. Interm. sem PPP							0		
Exercício de revisão da despesa							-144		
Desp. c/ pessoal	21 409	0	21 409	0	0	0	270	-199	21 480
Descongelamento gradual das carreiras							353		
Emprego público 2018: 3 por 2							-23		
Exercício de revisão da despesa							-60		
Prestações Sociais	36 057	0	36 057	154	0	18	168	660	37 056
Reforma longas carreiras							48		
Actualização das Pensões				154			35		
Prestação Social para a Inclusão							85		
Incêndios florestais							18		
Subsídios	1 010	0	1 010	0	0	0	-20	104	1 094
Fundos Estruturais							-20		
FBCF	3 224	-29	3 253	0	0	0	162	1 110	4 525
Venda de F-16 à Roménia									
Fundos Estruturais							162		
Outra despesa	6 217	421	5 796	0	0	239	-48	232	6 219
Fundos Estruturais							36		
Congelamento nominal							0		
Assunções de dívida (swaps STCP e Carris)		111							
Incêndios florestais							36		
Exercício de revisão da despesa								-84	
DTA (Ativos fiscais diferidos)		160					120		
Lesados BES		150							
Pagamentos à Grécia							84		
Juros	7 569	0	7 569	0	0	0	-307	-135	7 126
Poupança com juros							-307		
SALDO	-2 750	293	-3 043	-414	148	-492	228	1 540	-2 034

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 19. Para a individualização das medidas one-off ver a Caixa 1. Os totais podem não corresponder necessariamente à soma das parcelas devido a arredondamentos.

Quadro 21 – Conta das Administrações Públicas (M€)

	2013	2014	2015	2016	POE/2018	
					2017	2018
Receita Total	76 787	77 196	78 751	79 706	83 507	86 725
Receita corrente	74 840	75 451	77 351	78 909	82 212	85 364
Receita fiscal	42 731	43 564	45 598	46 428	48 563	49 747
Impostos indiretos	23 320	24 561	26 069	27 347	28 880	30 166
Impostos diretos	19 411	19 003	19 529	19 081	19 683	19 580
Contribuições sociais	20 449	20 457	20 783	21 609	22 502	23 357
Das quais: efectivas	15 139	15 576	16 182	16 929	17 736	18 621
Vendas e outras receitas correntes	11 660	11 430	10 970	10 873	11 147	12 261
Receitas de capital	1 948	1 744	1 400	796	1 296	1 361
Despesa Total	85 032	89 598	86 669	83 371	86 257	88 758
Despesa primária	76 774	81 115	78 459	75 610	78 689	81 632
Despesa corrente primária	71 380	70 398	70 793	72 058	74 148	76 139
Consumo intermédio	9 611	9 847	9 994	10 418	10 772	11 256
Despesas com pessoal	21 317	20 515	20 349	20 881	21 409	21 480
Prestações sociais	34 785	34 088	34 711	35 113	36 057	37 056
que não em espécie	31 520	30 810	31 338	31 730	32 505	33 449
em espécie	3 265	3 278	3 373	3 383	3 552	3 607
Subsídios	1 031	1 230	1 124	975	1 010	1 094
Outras despesas correntes	4 636	4 718	4 616	4 671	4 900	5 252
Despesas de capital	5 394	10 717	7 666	3 552	4 540	5 493
FBCF	3 701	3 446	4 045	2 734	3 224	4 525
Outras despesas de capital	1 693	7 271	3 620	819	1 316	967
Juros	8 258	8 483	8 210	7 761	7 569	7 126
Saldo global	-8 245	-12 402	-7 918	-3 665	-2 750	-2 034
Saldo primário	13	-3 919	292	4 096	4 819	5 093
Carga fiscal	57 872	59 140	61 780	63 357	66 298	68 367
Despesa corrente	79 638	78 881	79 003	79 818	81 717	83 265
Dívida Pública	219 715	226 031	231 540	241 061	242 948	246 144
PIB nominal	170 269	173 079	179 809	185 179	192 453	199 381

Fonte: INE e MF.

Quadro 22 – Conta das Administrações Públicas ajustada (M€)

	2013	2014	2015	2016	POE/2018	
					2017	2018
Receita Total	75 508	77 196	78 621	78 960	83 057	86 725
Receita corrente	73 560	75 451	77 221	78 466	82 212	85 364
Receita fiscal	41 686	43 564	45 468	46 032	48 563	49 747
Impostos indiretos	22 964	24 561	25 939	27 243	28 880	30 166
Impostos diretos	18 721	19 003	19 529	18 788	19 683	19 580
Contribuições sociais	20 215	20 457	20 783	21 561	22 502	23 357
Das quais: efectivas	14 905	15 576	16 182	16 882	17 736	18 621
Vendas e outras receitas correntes	11 660	11 430	10 970	10 873	11 147	12 261
Receitas de capital	1 948	1 744	1 400	495	846	1 361
Despesa Total	84 332	83 412	84 206	83 405	86 176	88 705
Despesa primária	76 074	74 929	75 996	75 644	78 607	81 578
Despesa corrente primária	71 380	70 398	70 793	71 981	74 148	76 103
Consumo intermédio	9 611	9 847	9 994	10 418	10 772	11 256
Despesas com pessoal	21 317	20 515	20 349	20 881	21 409	21 480
Prestações sociais	34 785	34 088	34 711	35 113	36 057	37 038
que não em espécie	31 520	30 810	31 338	31 730	32 505	33 431
em espécie	3 265	3 278	3 373	3 383	3 552	3 607
Subsídios	1 031	1 230	1 124	975	1 010	1 094
Outras despesas correntes	4 636	4 718	4 616	4 594	4 900	5 234
Despesas de capital	4 694	4 531	5 203	3 664	4 459	5 475
FBCF	3 701	3 446	3 866	2 845	3 253	4 525
Outras despesas de capital	993	1 085	1 336	819	1 206	950
Juros	8 258	8 483	8 210	7 761	7 569	7 126
Saldo global	-8 825	-6 216	-5 585	-4 445	-3 118	-1 980
Saldo primário	-566	2 267	2 625	3 316	4 450	5 146
Carga fiscal	56 592	59 140	61 650	62 914	66 298	68 367
Despesa corrente	79 638	78 881	79 003	79 741	81 717	83 230
Dívida Pública	219 715	226 031	231 540	241 061	242 948	246 144
PIB nominal	170 269	173 079	179 809	185 179	192 453	199 381

Fonte: INE e MF.

Quadro 23 – Conta das Administrações Públicas (em % do PIB)

	2013	2014	2015	2016	POE/2018	
					2017	2018
Receita Total	45,1	44,6	43,8	43,0	43,4	43,5
Receita corrente	44,0	43,6	43,0	42,6	42,7	42,8
Receita fiscal	25,1	25,2	25,4	25,1	25,2	25,0
Impostos indiretos	13,7	14,2	14,5	14,8	15,0	15,1
Impostos diretos	11,4	11,0	10,9	10,3	10,2	9,8
Contribuições sociais	12,0	11,8	11,6	11,7	11,7	11,7
Das quais: efectivas	8,9	9,0	9,0	9,1	9,2	9,3
Vendas e outras receitas correntes	6,8	6,6	6,1	5,9	5,8	6,1
Receitas de capital	1,1	1,0	0,8	0,4	0,7	0,7
Despesa Total	49,9	51,8	48,2	45,0	44,8	44,5
Despesa primária	45,1	46,9	43,6	40,8	40,9	40,9
Despesa corrente primária	41,9	40,7	39,4	38,9	38,5	38,2
Consumo intermédio	5,6	5,7	5,6	5,6	5,6	5,6
Despesas com pessoal	12,5	11,9	11,3	11,3	11,1	10,8
Prestações sociais	20,4	19,7	19,3	19,0	18,7	18,6
que não em espécie	18,5	17,8	17,4	17,1	16,9	16,8
em espécie	1,9	1,9	1,9	1,8	1,8	1,8
Subsídios	0,6	0,7	0,6	0,5	0,5	0,5
Outras despesas correntes	2,7	2,7	2,6	2,5	2,5	2,6
Despesas de capital	3,2	6,2	4,3	1,9	2,4	2,8
FBCF	2,2	2,0	2,2	1,5	1,7	2,3
Outras despesas de capital	1,0	4,2	2,0	0,4	0,7	0,5
Juros	4,9	4,9	4,6	4,2	3,9	3,6
Saldo global	-4,8	-7,2	-4,4	-2,0	-1,4	-1,0
Saldo primário	0,0	-2,3	0,2	2,2	2,5	2,6
Carga fiscal	34,0	34,2	34,4	34,2	34,4	34,3
Despesa corrente	46,8	45,6	43,9	43,1	42,5	41,8
Dívida Pública	129,0	130,6	128,8	130,2	126,2	123,5

Fonte: INE e MF.

Quadro 24 – Conta das Administrações Públicas ajustada (em % do PIB)

	2013	2014	2015	2016	POE/2018	
					2017	2018
Receita Total	44,3	44,6	43,7	42,6	43,2	43,5
Receita corrente	43,2	43,6	42,9	42,4	42,7	42,8
Receita fiscal	24,5	25,2	25,3	24,9	25,2	25,0
Impostos indiretos	13,5	14,2	14,4	14,7	15,0	15,1
Impostos diretos	11,0	11,0	10,9	10,1	10,2	9,8
Contribuições sociais	11,9	11,8	11,6	11,6	11,7	11,7
Das quais: efectivas	8,8	9,0	9,0	9,1	9,2	9,3
Vendas e outras receitas correntes	6,8	6,6	6,1	5,9	5,8	6,1
Receitas de capital	1,1	1,0	0,8	0,3	0,4	0,7
Despesa Total	49,5	48,2	46,8	45,0	44,8	44,5
Despesa primária	44,7	43,3	42,3	40,8	40,8	40,9
Despesa corrente primária	41,9	40,7	39,4	38,9	38,5	38,2
Consumo intermédio	5,6	5,7	5,6	5,6	5,6	5,6
Despesas com pessoal	12,5	11,9	11,3	11,3	11,1	10,8
Prestações sociais	20,4	19,7	19,3	19,0	18,7	18,6
que não em espécie	18,5	17,8	17,4	17,1	16,9	16,8
em espécie	1,9	1,9	1,9	1,8	1,8	1,8
Subsídios	0,6	0,7	0,6	0,5	0,5	0,5
Outras despesas correntes	2,7	2,7	2,6	2,5	2,5	2,6
Despesas de capital	2,8	2,6	2,9	2,0	2,3	2,7
FBCF	2,2	2,0	2,2	1,5	1,7	2,3
Outras despesas de capital	0,6	0,6	0,7	0,4	0,6	0,5
Juros	4,9	4,9	4,6	4,2	3,9	3,6
Saldo global	-5,2	-3,6	-3,1	-2,4	-1,6	-1,0
Saldo primário	-0,3	1,3	1,5	1,8	2,3	2,6
Carga fiscal	33,2	34,2	34,3	34,0	34,4	34,3
Despesa corrente	46,8	45,6	43,9	43,1	42,5	41,7
Dívida Pública	129,0	130,6	128,8	130,2	126,2	123,5

Fonte: INE e MF.

LISTA DE ABREVIATURAS

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

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

PRINCIPAIS FONTES DE INFORMAÇÃO ESTATÍSTICA

AGÊNCIA DE GESTÃO DA TESOURARIA E DA DÍVIDA PÚBLICA - IGCP, E.P.E. (2017), - Publicações do Boletim mensal, *Notes on recent economic developments, de 17 março 2015*; *Notes on the State Budget Report for 2017*, de 21 de outubro de 2016, e Apresentação aos investidores, de 18 de outubro 2017.

CFP (2017a), *Finanças Públicas: Situação e condicionantes 2017-2021 - Atualização.*

CFP (2017b), *Previsões macroeconómicas subjacentes à Proposta de Orçamento de Estado 2018.*

COMISSÃO EUROPEIA (2017a), *Assessment of the 2017 Stability Programme for Portugal*

COMISSÃO EUROPEIA (2017b), *European Economic Forecast – Spring 2017.*

COMISSÃO EUROPEIA (2017c), *Debt Sustainability Monitor – janeiro 2017*

COMISSÃO EUROPEIA (2017d), *Vade Mecum on the Stability and Growth Pact*

INE (2017), Contas Nacionais Trimestrais por Sector Institucional - 2.º trimestre de 2017.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS (2017a), *Relatório do Orçamento do Estado para 2018.*

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS (2017b), *Draft Budgetary Plan 2018.*



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