

ÍNDICE

Relatório final

Proposta de Lei n.º 156/XIII/4.ª (GOV)

Relator: Deputada Ana
Rita Bessa (CDS-PP)

Aprova o Orçamento do Estado para 2019.



Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa

PARTE I – CONSIDERANDOS

PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO RELATOR

PARTE III – CONCLUSÕES

PARTE IV – ANEXOS

PARTE I – CONSIDERANDOS

Nota Introdutória

O Governo tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 156/XIII/4ª – Aprova o Orçamento do Estado para 2019 (PPL n.º 156/XIII), nos termos do disposto na alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º e no n.º 1 do artigo 167.º da Constituição da República Portuguesa (CRP).

A presente iniciativa legislativa deu entrada na Assembleia da República a 15 de outubro de 2018, foi admitida a 16 de outubro de 2018, e baixou à Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa (COFMA) nesse mesmo dia. A 17 de outubro, em reunião, de acordo com o estatuído no artigo 135.º do Regimento da Assembleia da República (RAR), a COFMA nomeou como autora do parecer da Comissão a senhora Deputada Ana Rita Bessa (CDS-PP).

Nos dias 23 e 24 de outubro foram realizadas as audições regimentais pela COFMA, conjuntamente com a Comissão de Trabalho e Segurança Social, do Ministro das Finanças e do Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, respetivamente.

Objeto, motivação e conteúdo da iniciativa

I. Estratégia de Promoção do Crescimento Económico e de Consolidação Orçamental para 2019

Para o Governo, o Orçamento do Estado para 2019 (OE 2019) tem o intuito de *“preservar o caminho seguido ao longo da legislatura, conferindo confiança e previsibilidade”, privilegiando “o crescimento económico alicerçado no*

investimento e na internacionalização e a criação de emprego e coesão social” num contexto de “grande rigor na gestão das contas públicas”.

O Relatório associado à PPL n.º 156/XIII apresenta tanto as principais medidas que o Governo afirma ter adotado durante a legislatura, como aquelas que pretende vir a executar no próximo ano.

I.1. Medidas de Promoção do Crescimento e de Reforço da Coesão Social

i. No tópico “**Rendimentos**”, o governo apresenta um conjunto de medidas que considera terem melhorado a *“qualidade de vida das famílias, num quadro de sustentabilidade das finanças públicas”*, que se enquadram nos domínios da *“política fiscal”*, das *“pensões”*, das *“carreiras contributivas muito longas”*, do *“abono de família”*, do *“Rendimento Social de Inserção (RSI)”*, do *“Complemento Solidário para Idosos (CSI)”*, do *“desemprego de longa duração”* e também das *“outras prestações”*.

ii. No tópico “**Prioridade à Economia**”, apresenta iniciativas que visaram a *“capitalização das empresas e a melhoria das suas condições de financiamento”*.

iii. Relativamente aos “**Investimentos estruturantes**”, são abordados os *“principais investimentos”* que se distribuem pelo conjunto das áreas setoriais (de acordo com o Quadro abaixo), projetando que o *“investimento público cresça de 4.144 milhões de euros em 2018 para 4.853 milhões de euros em 2019”*.

Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa

Quadro I.1.1: Projetos estruturantes de investimento público

Área	Descrição
Saúde	Hospital Lisboa Oriental
	Hospital Central do Alentejo (Évora)
	Hospital do Seixal
	Hospital de Sintra
	Intervenções em diversos Centros Hospitalares
	Investimento em Cuidados de Saúde Primários
Vias de Comunicação e Transportes	Ferrovias 2020
	Outros investimentos Ferrovia
	Investimentos Rodovia
	Expansão de rede dos Metros de Lisboa e Porto
Educação	Aquisição de material circulante nos Metros de Lisboa e Porto, CP e Transtejo
	Investimentos Programa 2020
Ambiente	Investimentos Parque Escolar
	Plano de investimentos de médio prazo das Águas de Portugal, resíduos, alterações climáticas, erosão costeira e passivos ambientais
Agricultura	Intervenções no regadio público
Defesa	Infraestruturas e equipamento das forças de segurança pública
Administração Interna	Intervenções em esquadras
Justiça	Construção de estabelecimentos prisionais

Fonte: Ministério das Finanças

É ainda feito um balanço relativo à execução do Portugal 2020: *“Até 31 de agosto, o total dos recursos afetos ao Portugal 2020 (...) foi absorvido em 68%, estimando-se atingir, no final do ano (...) 75%”*.

iv. Quanto à **“Melhoria do Serviço Público”**, começa por referir-se que o Governo *“elegeu a modernização do Estado e a melhoria dos serviços públicos como fatores críticos para o desenvolvimento económico e social”* destacando a *“aposta no investimento em recursos humanos e em equipamentos nas áreas da Educação, Ciência e Saúde”*, o *“processo de descongelamento de carreiras”*, bem como, *“o reforço de práticas de gestão rigorosa e de motivação”*. Detalha ainda um conjunto de medidas enquadradas nos temas da *“Administração Pública”*, da *“Modernização Administrativa”*, do *“Serviço Nacional de Saúde (SNS)”*, da *“Educação”*, da *“Ciência e Tecnologia”* e da *“Cultura”*.

v. No tópico “**Energia, mobilidade e habitação**”, o governo começa por abordar o tema da “*Energia*” referindo que continuará a apostar na redução da “*fatura energética*”. Quanto à “*Habitação*” afirma-se que “*em 2018, foi aprovada a estratégia para uma Nova Geração de Políticas de Habitação, bem como grande parte dos seus instrumentos de atuação*”, referindo-se que o OE 2019 procurará “*dar uma resposta às famílias que vivem em situação de grave carência habitacional*”. Por fim, apresenta algumas iniciativas que adotará no âmbito da “*promoção do transporte coletivo*”.

v.i. Sobre “**Descentralização e Reforço da Autonomia e do Poder Local**”, destaca-se que o OE 2019 vem consagrar “*as normas que permitem a transferência para o Fundo de Financiamento da Descentralização (FFD) das verbas necessárias ao exercício das novas competências pelas autarquias locais ao abrigo da respetiva Lei-Quadro e dos diplomas sectoriais, assegurando a estabilidade do financiamento para o exercício das novas atribuições*”.

I.2. Medidas de Promoção da Consolidação Orçamental e de Revisão da Despesa Pública

O Governo refere que pretende prosseguir “*o caminho de consolidação orçamental estrutural*”.

Para o efeito, apresenta um conjunto de medidas quantificadas cujo impacto total ascende a 236,2 milhões de euros em 2019¹.

¹ Algum detalhe sobre as referidas medidas encontra-se nas páginas 28 a 41 do Relatório do OE 2019.

Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa

Quadro I.2.1 Estimativa dos ganhos de eficiência associados ao exercício de revisão de despesa

Estimativa dos ganhos de eficiência associados ao exercício de revisão de despesa		Valor 2019 (M€)
	Descrição da medida	
Saúde		83,7
	Revisão de preços e comparticipações	5,0
	Dispositivos médicos e reagentes	18,0
	Medidas transversais na área do medicamento	10,0
	Revisão orçamentos, contratos de gestão e acompanhamento financeiro	30,7
	Poupança com a centralização da compra de equipamento informático, licenciamento de software, comunicações, gás, eletricidade e combustíveis, papel, limpeza, segurança e vigilância	10,0
	Combate à fraude	10,0
Educação		66,9
	Efeito demográfico	25,0
	Revisão dos contratos associação(*)	5,9
	Redução do absentismo	6,0
	Eliminação das comissões bancárias (pagamento de salários centralizado)	4,0
	Aposentação de docentes(**)	16,0
Serviços Partilhados e Compras Públicas		35,9
	Centralização da compra de energia	5,1
	Contratação de transporte e alojamento	8,2
	Contratação de veículos e serviços de gestão de frotas	2,6
	Implementação de sistemas gestão recursos humanos	1,0
	Implementação fatura eletrónica	19,0
Administração Interna		7,0
	Programas de mobilidade (2.ª fase)	3,0
	Novo modelo de gestão de fardamento	3,0
	Novo modelo de gestão de veículos apreendidos	1,0
Justiça		22,7
	Serviços partilhados (impressão, envelopagem, expedição postal e tratamento do retorno)	8,2
	Tribunal +	9,7
	Justiça mais Próxima	4,8
Redução do absentismo (excluindo Educação)		30,0
Total		236,2

(*) Poupança líquida, ou seja, diferença entre o que se deixa de pagar por motivo de redução do número de contratos e o custo marginal de acomodar as correspondentes turmas na escola pública

(**) Já inclui a contratação dos docentes para substituir a componente letiva dos docentes aposentados.

Fonte: Ministério das Finanças

I.3. Medidas de Política Fiscal

O Governo apresenta “as orientações para a política fiscal em 2019” que “assentam em cinco grandes eixos”:

i. Medidas fiscais de apoio às famílias: são elencadas medidas como a criação de *“um regime fiscal temporário”*, para *“aqueles que regressem a Portugal nos próximos dois anos (2019 e 2020) e desde que não tenham residido em território nacional nos últimos três anos (2016, 2017 e 2018)”*; realização de ajustamentos à *“tributação de rendimentos do trabalho dependente e de rendimentos empresariais e profissionais auferidos por não-residentes, em Portugal”*; aplicação de *“uma taxa autónoma de retenção na fonte a pagamentos de horas de trabalho suplementar e remunerações relativas a anos anteriores, à semelhança do que já estava previsto para os subsídios de férias e de Natal”*; e um conjunto de alterações ao *“valor mínimo de existência”*, ao *“IRS dirigido aos territórios do interior”*, ao *“pagamento em prestações do IMP”*. É ainda *“consagrada uma autorização legislativa”* com vista a permitir ao governo reduzir a taxa de IVA *“aplicada à potência contratada da eletricidade e ao termo fixo da tarifa do gás natural”*.

ii. Medidas fiscais de apoio à competitividade das empresas: começa por destacar-se que *“a partir de 2019, é dispensada a obrigatoriedade do pagamento especial por conta (PEC)”*, e que se elimina *“a coleta mínima”* no IRC simplificado. É ainda referido que ao longo dos últimos anos foram desenvolvidos *“mecanismos de incentivo fiscal às empresas, destacando-se a dedução de lucros retidos e reinvestidos, a remuneração convencional do capital social, o Regime Fiscal de Apoio ao Investimento e o contrato fiscal de investimento”*. Neste contexto, o governo pretende em 2019 alargar *“o limite máximo de lucros retidos e reinvestidos para 10 milhões de euros, para efeitos de dedução”*.

iii. Simplificação da relação dos contribuintes com a Autoridade Tributária e Aduaneira: o Governo refere ter adotado um conjunto de medidas, muitas delas associadas ao SIMPLEX+. Afirma-se a promoção de *“uma relação entre os contribuintes e o Estado que minimize os custos de contexto associados e*

que seja mais rápida, eficiente e segura". Apresentam-se propostas com o objetivo de *"criar alternativas para notificações aos contribuintes"*, *"facilitar o pagamento voluntário de impostos"*, entre outras.

iv. Combate à fraude e evasão fiscais e ao planeamento fiscal abusivo: para reforçar o *"combate à fraude e evasão fiscais"*, o Governo destaca *"o cruzamento de dados entre a Autoridade Tributária e Aduaneira e o Banco de Portugal relativo às declarações Modelo 38 – Declaração de Operações Transfronteiras"*, a *"obrigatoriedade de incorporação de biocombustíveis em entreposto fiscal"* e a *"revisão das taxas das tributações autónomas dos encargos dedutíveis relativos a despesas de representação e a viaturas ligeiras, em sede de IRS, e com viaturas ligeiras, motos ou motocicletas, em sede de IRC"*.

v. Medidas fiscais de apoio a políticas públicas: o Governo propõe *"medidas fiscais"* para reforçar *"as políticas públicas nas áreas da coesão territorial, florestas e energia"*, de que são exemplo a *"majoração em 20% da dedução máxima por lucros retidos e reinvestidos quando estejam em causa investimentos elegíveis realizados em territórios do Interior"*; a ampliação da *"aplicação do regime fiscal às Entidades de Gestão Florestal (EGF) e das Unidades de Gestão Florestal (UGF)"*; a *"redução da fatura elétrica das famílias"*, ou *"no âmbito da promoção cultural, em 2019 estabelece-se a aplicação da taxa reduzida do IVA"*.

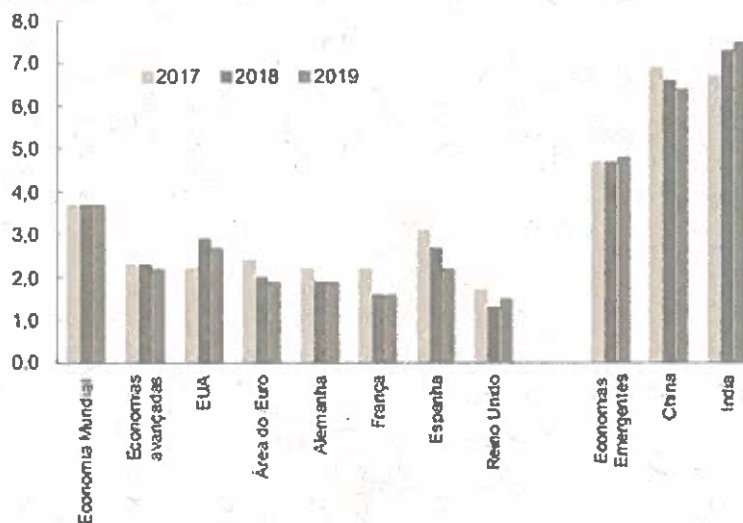
II. Economia Portuguesa: Evolução Recente e Perspetivas para 2019

II.1. Contexto Internacional

De acordo com o Relatório do OE 2019, a economia mundial cresceu 3,7% em 2017 perspetivando-se, segundo as projeções do FMI, que o ritmo se mantenha

em 2018 e 2019. Já o comércio mundial que cresceu 5,2% em 2017 deverá desacelerar para 4,2% em 2018 e para 4% em 2019.

Gráfico II.1.1 Crescimento económico mundial
(taxa de crescimento real, em percentagem)



Fonte: FMI, *World Economic Outlook*, outubro de 2018.

Por seu turno, a zona euro cuja economia cresceu 2,4% em 2017, deverá desacelerar em 2018 e 2019, para 2,0% e 1,9% respetivamente.

Destaca-se que o Conselho do BCE estendeu até ao fim de 2018 o programa de compra de dívida pública (*Quantitative Easing*) e que em setembro de 2018 optou por manter inalteradas as principais taxas diretoras.

II.2. A Economia Portuguesa em 2018

O Governo refere que “no primeiro semestre de 2018, a economia portuguesa prosseguiu uma trajetória de crescimento robusto, embora a um ritmo inferior ao verificado no ano anterior”. Deste modo, “após um crescimento real do PIB de

2,8% em 2017”, a primeira metade de 2018 significou um “*abrandamento da economia, tendo o PIB crescido 2,3% em termos homólogos*”, essencialmente explicado “*pele menor ritmo de crescimento do investimento e das exportações*”.

O investimento cresceu 9,2% em 2017, ao passo que na primeira metade de 2018 registou um crescimento médio de 4,0%. Já as exportações de bens e serviços, que cresceram 7,8% em 2017, desaceleraram para 6,0% nos primeiros seis meses de 2018.

Quadro II.2.1. Principais indicadores macroeconómicos

	2016 ⁽¹⁾ %	2018	2017	2017				2018		
				I	II	III	IV	I	II	I-II
PIB e componentes da despesa (taxa de crescimento homólogo real, %)										
PIB	100	1,9	2,8	3,1	3,1	2,5	2,6	2,2	2,4	2,3
Consumo privado	65,3	2,4	2,3	2,5	2,0	2,7	2,2	2,2	2,7	2,5
Consumo público	17,9	0,8	0,2	-0,1	-0,3	0,6	0,6	0,7	0,9	0,8
Investimento (FBCF)	15,5	2,3	9,2	10,2	11,3	9,3	6,1	4,3	3,7	4,0
Exportações de bens e serviços	40,0	4,4	7,8	9,7	8,2	6,2	7,2	4,9	7,0	6,0
Importações de bens e serviços	38,9	4,7	8,1	8,9	7,7	8,7	7,2	5,6	7,2	6,4
Contributos para o crescimento do PIB (p.p.)										
Procura interna	-	2,0	3,1	2,9	3,0	3,8	2,7	2,6	2,7	2,6
Procura externa líquida	-	-0,2	-0,3	0,1	0,0	-1,3	-0,2	-0,4	-0,3	-0,4
Evolução dos preços										
Deflador do PIB	-	1,8	1,5	1,0	1,6	1,7	1,8	1,7	1,2	1,5
IPC	-	0,6	1,4	1,4	1,4	1,1	1,5	0,8	1,0	0,9
Evolução do mercado de trabalho										
Emprego (ótica de Contas Nacionais)	-	1,6	3,3	3,2	3,6	3,1	3,2	3,1	2,2	2,6
Taxa de desemprego (%)	-	11,1	8,9	10,1	8,8	8,5	8,1	7,9	6,7	7,3
Produtividade aparente do trabalho	-	0,3	-0,5	-0,1	-0,5	-0,6	-0,7	-0,9	0,2	-0,3
por memória:										
PIB da área do euro	-	1,9	2,5	2,0	2,5	2,8	2,7	2,4	2,1	2,3
Saldo das balanças corrente e de capital⁽²⁾ (em % do PIB)										
Capacidade/necessidade líquida de financiamento face ao exterior	-	1,0	1,1	1,1	1,0	1,1	1,1	1,1	0,7	-
- Saldo da balança corrente	-	0,1	0,2	0,1	0,0	0,1	0,2	0,2	-0,1	-
da qual saldo da balança de bens e serviços	-	1,1	0,8	0,9	0,8	0,8	0,8	0,7	0,7	-
- Saldo da balança de capital	-	0,9	0,9	1,0	0,9	0,9	0,9	0,8	0,9	-

⁽¹⁾ Estrutura nominal

⁽²⁾ Média móvel de 4 trimestres.

Fonte: INE, Contas Nacionais Trimestrais por sector institucional, segundo trimestre de 2018.

Quanto ao Mercado de Trabalho, o Governo refere “*uma dinâmica positiva na primeira metade do ano*”.

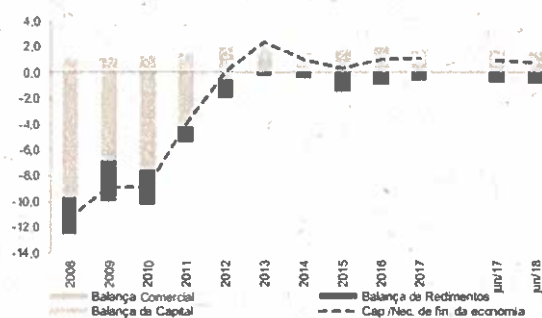
Quadro II.2.4. População ativa, emprego e desemprego
(taxas de variação homóloga, em percentagem)

	2016	2017	2017				2018		
			I	II	III	IV	I	II	I-II
População ativa (tvh, %)	-0,3	0,8	0,6	1,2	0,7	0,8	0,7	0,1	0,4
Taxa de participação	58,5	59,0	58,5	59,0	59,3	59,0	58,9	59,1	59,0
Emprego total (tvh, %)	1,2	3,3	3,2	3,4	3,0	3,5	3,2	2,4	2,8
Taxa de desemprego	11,1	8,9	10,1	8,8	8,6	8,1	7,9	6,7	7,3
Desemprego de longa duração (%)	62,1	57,5	58,9	59,2	57,3	54,0	53,8	52,2	53,1
Taxa de desemprego jovem (15-24)	27,9	23,9	25,1	22,7	24,3	23,4	21,8	19,4	20,6

Fonte: INE, Inquérito Trimestral ao Emprego.

O Relatório em apreço aborda também indicadores relativos à inflação (que se perspetiva em 1% para 2018), à produtividade (com uma evolução “*marginalmente negativa*”) e também à capacidade de financiamento da economia (com uma “*ligeira redução*”, mas ainda assim registando um excedente).

Gráfico II.2.16. Capacidade/necessidade de financiamento da economia
(% PIB)



Fonte: INE.

II.3. Perspetivas para 2019

No seu cenário macroeconómico o Governo estima que, em 2019, a economia portuguesa crescerá 2,2%, o que a verificar-se significará o segundo ano consecutivo de abrandamento do crescimento real do PIB (2,3% em 2018 e 2,8% em 2017).

Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa

Quadro II.3.3. Cenário macroeconómico 2018-2019

(taxa de variação, %)

	2016	2017	2018 ^(e)	2019 ^(e)	2018 ^(e)	2019 ^(e)
	INE		OE 2019		FE 2018-22	
PIB e componentes da despesa (taxa de crescimento homólogo real, %)						
PIB	1,9	2,8	2,3	2,2	2,3	2,3
Consumo privado	2,4	2,3	2,3	1,9	2,0	2,0
Consumo público	0,8	0,2	1,0	0,2	0,7	-0,1
Investimento (FBCF)	2,3	9,2	5,2	7,0	6,2	7,0
Exportações de bens e serviços	4,4	7,8	6,6	4,6	6,3	4,8
Importações de bens e serviços	4,7	8,1	6,9	4,8	6,3	5,0
Contributos para o crescimento do PIB (pontos percentuais)						
Procura interna	2,0	3,1	2,7	2,5	2,5	2,6
Procura externa líquida	-0,2	-0,3	-0,3	-0,3	-0,2	-0,2
Evolução dos preços						
Deflador do PIB	1,8	1,5	1,4	1,4	1,4	1,4
IPC	0,6	1,4	1,3	1,3	1,4	1,4
Evolução do mercado de trabalho						
Emprego (ótica de Contas Nacionais)	1,6	3,3	2,5	0,9	1,9	1,1
Taxa de desemprego (%)	11,1	8,9	6,9	6,3	7,6	7,2
Produtividade aparente do trabalho	0,3	-0,5	-0,2	1,3	0,5	1,2
Saldo das balanças corrente e de capital² (em % do PIB)						
Capacidade/Necessidade líquida de financiamento face ao e	1,0	1,1	1,0	1,2	1,6	1,8
- Saldo da balança corrente	0,1	0,2	0,0	0,0	0,7	0,7
da qual: saldo da balança de bens e serviços	1,1	0,8	0,7	0,7	1,0	1,0
- Saldo da balança de capital	0,9	0,9	1,0	1,2	0,9	1,1

(e) - estimativa (p) - previsão.

Fontes: INE e Ministério das Finanças.

Relativamente às várias componentes do PIB o Governo estima que o investimento seja a única componente que irá acelerar em 2019, ao passo que o consumo privado, o consumo público, as exportações e as importações deverão todos desacelerar.

Estima o Governo que a inflação continue a crescer de forma moderada.

Quanto ao Mercado de Trabalho, o Governo antecipa “um elevado dinamismo”.

O Governo considera ainda que as suas projeções encontram “globalmente alinhadas com as de outras instituições nacionais e internacionais”.

Quadro II.3.4. Previsões macroeconómicas e orçamentais

	MF		CE		OCDE		FMI		BdP		CFP	
	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019
PIB e Componentes da Despesa (em termos reais)												
PIB	2,3	2,2	2,3	2,0	2,2	2,2	2,3	1,8	2,3	1,9	2,2	1,9
Consumo Privado	2,3	1,9	2,0	1,8	1,9	1,9	-	-	2,2	1,9	2,3	2,0
Consumo Público	1,0	0,2	0,7	0,3	0,7	0,1	-	-	0,8	0,1	1,2	0,7
Investimento (IBCF)	5,2	7,0	5,7	5,3	5,9	6,6	-	-	5,8	5,5	5,3	5,2
Exportações de Bens e Serviços	6,8	4,6	6,8	5,5	5,8	4,3	6,5	4,7	5,5	4,6	5,7	4,5
Importações de Bens e Serviços	6,9	4,8	6,9	5,6	6,4	4,7	6,8	5,5	5,7	5,0	6,3	4,8
Evolução dos Preços												
Deflator do PIB	1,4	1,4	1,3	1,4	1,4	1,3	1,6	1,6	-	-	1,4	1,6
HPC	1,3	1,3	1,2	1,6	1,1	1,7	1,7	1,6	1,4	1,5	1,3	1,4
Evolução do Mercado de Trabalho												
Emprego	2,5	0,9	2,1	1,3	2,0	1,3	1,9	1,2	2,6	1,2	2,6	1,2
Taxa de Desemprego (%)	6,9	6,3	7,7	6,8	7,5	6,8	7,3	6,7	7,2	6,2	6,9	6,1
Produtividade aparente do trabalho	-0,2	1,3	0,2	0,8	0,2	0,9	-	-	-	-	-0,4	0,6
Saldos das Balanças Corrente e de Capital (em % do PIB)												
- Capacidades líquidas de financiamento face ao exterior	1,0	1,2	1,5	1,5	-	-	-	-	1,8	1,8	1,5	1,4
- Saldo da Balança Corrente	0,0	0,0	0,6	0,6	-0,3	0,5	0,2	-0,1	-	-	0,7	0,5
Cap.Néc. de financ. das Admín. Públicas (% do PIB)												
Saldo primário	2,7	3,1	2,7	2,8	2,8	3,1	2,8	2,9	-	-	3,0	3,2
Saldo estrutural ⁽¹⁾	-0,6	-0,3	-1,1	-1,1	0,7	0,8	-0,5	-0,5	-	-	-0,7	-0,5

(1) Em percentagem do PIB potencial.

Fontes: FMI - *World Economic Outlook*, outubro 2018; Comissão Europeia, *Economic Forecast*, maio 2018; OCDE - *Economic Outlook*, junho 2018; Banco de Portugal - *Boletim Económico*, junho 2018; CFP - *Finanças Públicas: Situação e Condicionantes 2018-2022 - Atualização*, setembro 2018; Ministério das Finanças.

Finalmente, o Relatório do OE 2019 destaca os fatores internacionais que podem contribuir para uma desaceleração mais acentuada da economia da zona euro e da economia portuguesa. Refere que se se “*adensaram os riscos negativos para o crescimento e o comércio mundiais relacionados com o aumento das tensões comerciais entre os EUA e a China na sequência da intensificação de políticas protecionistas, iniciadas, em 2018, pelos EUA com a imposição de tarifas alfandegárias sobre as importações de determinados produtos provenientes da China e também da União Europeia*”.

Destaca também outros fatores adicionais que poderão “*exercer um impacto negativo*”: “*Pressões sobre o preço do petróleo causadas, nomeadamente, pela persistência das tensões no Médio Oriente*”, e pela “*deterioração da situação económica e social da Venezuela*”; 2) Agravamento de crises nos mercados

emergentes; 3) Incerteza quanto ao desfecho e aos efeitos do *Brexit*; 4) “Tensões políticas na Europa”².

III. Finanças Públicas (Contabilidade Nacional): Evolução Recente e Perspetivas para 2019

III.1. Evolução Recente

O governo considera que *“a gestão criteriosa das finanças públicas, num quadro macroeconómico favorável, permitiu alcançar em 2017 um défice de 0,9% do PIB”* (excluindo o impacto da recapitalização da CGD). Por outro lado, aborda ainda a evolução positiva das yields das obrigações soberanas a 10 anos, bem como, o facto de Portugal se ter financiado nos últimos meses a *“custos historicamente baixos”* ao mesmo tempo que a *“notação da dívida soberana foi sendo revista em alta pelas principais agências de rating”*.

Para 2018 o governo estima que o défice das Administrações públicas venha a situar-se em 0,7% do PIB, *“alcançando o objetivo inscrito no Programa de Estabilidade para 2018-2022”*.

III.2. Medidas de Política Orçamental

O governo apresenta um conjunto alargado de medidas de política orçamental cujo impacto em 2019 se encontra sintetizado e quantificado no quadro seguinte:

² Realiza ainda uma análise de sensibilidade em face dos riscos enunciados simulando o impacto em 2019 da materialização de *“três choques exógenos nos principais agregados macroeconómicos”* (veja-se página 64-67).

Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa

Quadro III.2.1 Principais Medidas da Política Orçamental em 2018 e 2019

Medidas de política orçamental	milhões de euros 2019	% do PIB 2019
Receita		
Alteração de taxas de IECs e escalões do IABA	75	0,0
Contribuição sobre Renováveis	30	0,0
Eliminação da sobretaxa IRS	-144	-0,1
Alteração escalões IRS	-155	-0,1
Tributação autónoma de viaturas - IRC e IRS	40	0,0
Fim do PEC	-100	0,0
IRC do interior	-40	0,0
IRC PME	-13	0,0
Dividendos	326	0,2
IVA da eletricidade e gás natural	-19	0,0
A alargamento do limite da DLRR (Dedução de Lucros Retidos e Re-investidos)	-13	0,0
IVA na Cultura	-9	0,0
Total de medidas do lado da receita	-21	0,0
Despesa		
Efeito líquido do descongelamento de carreiras	274	0,1
Reformas de longas carreiras	66	0,0
Prestação Social para Inclusão	153	0,1
Aumento extraordinário das Pensões	137	0,1
RSI - valores de referência	6	0,0
Abono de Família	58	0,0
Poupança com Juros	-191	-0,1
Complemento Extraordinário de Pensões Mínimas	26	0,0
Exercício de revisão de despesa	-236	-0,1
Total de medidas do lado da despesa	292	0,1
Impacto no saldo	-313	-0,1

Fonte: Ministério das Finanças.

III.3. Perspetivas Orçamentais para 2019

Para 2019 o governo prevê um défice orçamental de 0,2% do PIB que decorre de uma redução de 0,4 p.p. no peso da despesa pública no PIB, a par de um crescimento de 0,2 p.p. do peso da receita.

Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa

Quadro III.3.1. Conta das Administrações Públicas 2018-2019

	2018*	2019*	2018/17	2019/18	2018*	2019*	2018/17	2019/18
	milhões de euros		t.v.h.		% do PIB			Var. p.p.
1. Receitas Fiscais	51 065,5	52 552,9	4,7%	2,9%	25,3	25,1	0,2	-0,2
Impostos s/Produção e Importação	30 459,5	31 782,1	4,9%	4,3%	15,1	15,2	0,2	-0,1
Impostos s/Rendimento e Património	20 606,0	20 770,8	4,5%	0,8%	10,2	9,9	0,1	-0,3
2. Contribuições Sociais	23 746,8	24 721,6	4,7%	4,1%	11,8	11,8	0,1	0,1
Das quais: Contribuições Sociais Efetivas	18 949,9	19 915,4	5,6%	5,1%	9,4	9,5	0,2	0,1
3. Outras Receitas Correntes	11 073,7	12 123,5	1,9%	9,5%	5,5	5,8	-0,1	0,3
4. Total Receitas Correntes (1+2+3)	85 886,1	89 398,0	4,3%	4,1%	42,6	42,7	0,2	0,2
5. Receitas de Capital	1 290,3	1 320,9	61,6%	2,4%	0,6	0,6	0,2	0,0
6. Total Receitas (4+5)	87 176,4	90 718,9	4,9%	4,1%	43,2	43,3	0,5	0,2
7. Consumo Intermédio	10 800,4	10 979,7	2,2%	1,7%	5,3	5,2	-0,1	-0,1
8. Despesas com Pessoal	21 856,4	22 544,6	2,6%	3,1%	10,8	10,8	-0,1	-0,1
9. Prestações Sociais	38 991,5	38 398,0	3,8%	3,8%	18,3	18,3	0,0	0,0
Das quais: Prestações que não em Espécie	33 395,1	34 667,8	3,8%	3,8%	16,5	16,6	0,0	0,0
10. Juros	6 968,1	6 867,2	-6,3%	-1,4%	3,5	3,3	-0,4	-0,2
11. Subsídios	950,8	1 069,4	10,9%	12,5%	0,5	0,5	0,0	0,0
12. Outras Despesas Correntes	4 844,0	4 914,2	8,1%	1,5%	2,4	2,3	0,1	-0,1
13. Total Despesa Corrente (7+8+9+10+11+12)	82 411,1	84 773,2	2,6%	2,9%	40,8	40,6	-0,4	-0,3
Da qual: Despesa Corrente Primária (13-10)	75 443,1	77 906,0	3,6%	3,3%	37,4	37,2	-0,1	-0,1
14. Formação Bruta de Capital Fixo	4 143,8	4 853,4	16,3%	17,1%	2,1	2,3	0,2	0,3
15. Outras Despesas de Capital	2 078,0	1 477,5	92,7%	-28,9%	1,0	0,7	0,5	-0,3
16. Total Despesas de Capital (14+15)	6 221,7	6 330,9	34,0%	1,8%	3,1	3,0	0,7	-0,1
17. Total Despesa (13+16)	88 632,9	91 104,1	4,4%	2,6%	43,9	43,6	0,2	-0,4
Da qual: Total Despesa Primária (17-10)	81 664,8	84 236,9	5,4%	3,1%	40,4	40,2	0,6	-0,2
18. Cap. (+)/ Nec. (-) Financiamento Líquido (6-17)	-1 456,5	-385,1			-0,7	-0,2	0,2	0,5

(e) – estimativa; (p) – previsão

Fontes: INE e Ministério das Finanças

O Governo refere que o crescimento de 9,5% da outra receita corrente se relaciona com a “*perspetiva de dividendos por parte da Caixa Geral de Depósitos, e de um aumento dos dividendos pagos pelo Banco de Portugal*”. Também faz notar que “*o peso dos impostos sobre o rendimento e património deverá diminuir (-0,3 p.p.), espelhando o impacto no IRS, por via dos reembolsos, das alterações dos escalões de IRS efetuadas em 2018, da eliminação da sobretaxa e da eliminação do Pagamento Especial por Conta*”.

Já quanto à despesa estima-se uma “*diminuição dos encargos com juros (-0,2 p.p. em percentagem do PIB face a 2018) e das despesas com pessoal (-0,1 p.p.), sendo que para estas últimas se perspetiva um aumento de 3,1%*”. Por outro lado, “*o peso do consumo intermédio no PIB deverá continuar a diminuir (-*

0,1 p.p.), refletindo o efeito de medidas de racionalização da despesa pública e de reorganização e modernização administrativa. As prestações sociais deverão aumentar 3,8%”.

III.4. Trajetória da Dívida Pública

Relativamente à dívida pública o Governo estima que o rácio sobre o PIB diminua para 118,5% face ao valor de 121,2% previsto para 2018. Afirma-se que a melhoria do rácio resulta “do contributo do saldo primário, e do contributo do diferencial entre o crescimento económico e os encargos com juros”.

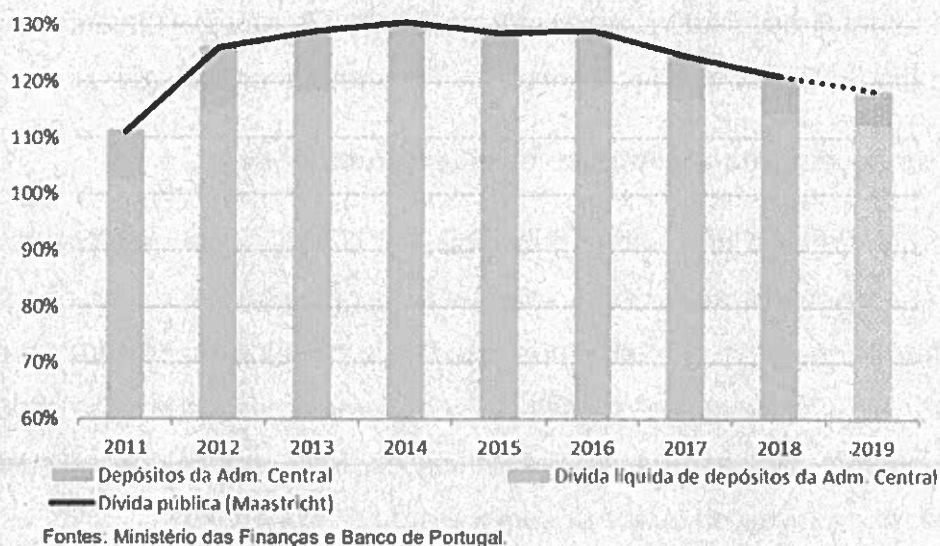
Quadro III.4.1. Trajetória da dívida
(% do PIB)

	2015	2016	2017	2018*	2019*
Dívida pública consolidada (% PIB)	128,8	129,2	121,8	121,2	118,5
Variação em p.p. do PIB	-1,8	0,5	-4,5	-3,5	-2,7
Efeito saldo primário	-0,2	-2,2	-2,9	-2,7	-3,1
Efeito dinâmico	-0,3	-0,4	-1,6	-1,1	-1,0
Efeito juros	4,6	4,2	3,8	3,5	3,3
Efeito PB	-4,9	-4,6	-5,4	-4,5	-4,3
Outros	-1,4	3,1	0,0	0,3	1,4

Fonte: Ministério das Finanças.

Em 2019, a dívida pública líquida de depósitos da Administração Central também deverá “prosseguir uma trajetória descendente, situando-se em 112,3% do PIB”

Gráfico III.4.2. Dívida pública de Maastricht e líquida de depósitos da Administração Central
(percentagem do PIB)



IV. Políticas Sectoriais para 2019 e Recursos Financeiros

IV.1. Programas Orçamentais

É referido que o OE 2019 inscreve uma despesa efetiva de “96.885 milhões de euros, o que corresponde a uma despesa de 91.038 milhões de euros em atividades (94,0%) e a 5.847 milhões de euros em projetos (6,0%)”.

No âmbito das atividades, destacam-se as áreas da “Administração Pública, Integração e Proteção Social, Saúde, Educação e Finanças Públicas (inclui encargos com a gestão da dívida pública), que representam 81,3% do valor total”. Já no caso dos projetos “prevê-se, para a componente de projetos, um total de 5.052 milhões de euros” sendo que “a despesa em projetos apresenta

*maior expressão nos programas de Planeamento e Infraestruturas e Ambiente, que absorvem cerca de 62% do total desta dotação*³.

São ainda detalhadas as principais linhas dos 18 Programas Orçamentais, que são matéria de Relatórios das Comissões Permanentes, disponíveis em Anexo.

V. Riscos Orçamentais e Análise de Sustentabilidade

O Governo identifica dois riscos principais: 1) *“Crescimento económico menos favorável”* (associado ao “aumento das tensões geopolíticas ao protecionismo a nível internacional”); 2) *“Aumento das taxas de juro”* (relacionado com o *“possível aumento, superior ao esperado, das taxas de juro de curto prazo, na sequência, nomeadamente, da retirada dos estímulos do BCE, traduzindo-se num risco negativo na evolução da despesa com juros da dívida pública”*).

Sobre Parcerias Público-Privadas é dito que podem *“ocorrer eventos suscetíveis de gerar, nos termos contratualmente previstos, pedidos do parceiro privado de reposição do equilíbrio financeiro (REF) dos respetivos contratos (...). A maioria dos pedidos formulados não merece acolhimento pelo parceiro público, por se concluir que os factos invocados não são suscetíveis de fundamentar o pagamento de compensações ou indemnizações (...). Existindo diferendo entre as partes, o montante peticionado pelo parceiro privado é tendencialmente sobredimensionado face aos danos ocorridos, razão pela qual as responsabilidades financeiras efetivamente imputadas aos parceiros públicos acabam por ser, salvo raras exceções, significativamente inferiores aos montantes inicialmente peticionados.”*

³ Nota: A diferença entre o valor para projetos que consta no Quadro IV.1.1 (5 846,6 milhões de euros) e o valor citado de 5.052 milhões de euros (e que surge, por exemplo, no Quadro IV.1.3 do relatório do OE 2019) carece de explicação.

Quanto à gestão da dívida pública direta e do financiamento do Estado afirma-se que *“a par da minimização de custos da dívida pública, a limitação de riscos surge, assim, como um dos objetivos da gestão da dívida pública, estabelecendo-se limites máximos para o risco de taxa de juro (perfil de refixing e duração modificada), o perfil de refinanciamento, o risco cambial e o risco de crédito.”*

A dívida pública em percentagem do PIB, segundo as estimativas do Governo, deverá apresentar em 2018 uma redução para 121,2%. Mas, lê-se, *“O elevado rácio da dívida pública é apontado como um fator de risco em termos de sustentabilidade das finanças públicas”*.

VI. Perspetivas Financeiras das Administrações Públicas (Contabilidade Pública)

VI.1. Receitas e Despesas das Administrações Públicas

De acordo com o Governo, *“o saldo das Administrações Públicas deverá situar-se em -2.193 milhões de euros em 2019, o que se traduz num agravamento de 888 milhões de euros face ao previsto para 2018 (-1.304 milhões de euros).*

Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa

Quadro VI.1.1. Conta das Administrações Públicas em Contabilidade Pública

(milhões de euros)

	2017	2018	2019	Taxa de variação (%)			% do PIB		
	CGE	Estimativa	Orçamento	2017 CGE	2018 Estimativa	2019 Orçamento	2017 CGE	2018 Estimativa	2019 Orçamento
Receitas Correntes	79 119	84 232	87 500	3,8	6,5	3,9	40,7	41,7	41,8
Impostos diretos	21 766	23 022	23 427	3,4	5,8	1,8	11,2	11,4	11,2
Impostos indiretos	25 952	27 017	28 079	5,2	4,1	3,9	13,3	13,4	13,4
Contribuições de segurança social	19 766	20 714	21 721	1,4	4,8	4,9	10,2	10,3	10,4
Outras receitas correntes	11 622	13 402	14 273	6,1	15,3	6,5	6,0	8,6	6,8
Diferenças de consolidação	14	78	0						
Receitas de Capital	2 018	1 908	3 302	10,8	-5,4	73,1	-1,0	0,9	1,6
Receita Total	81 137	86 140	90 802	4,0	6,2	8,4	41,7	42,7	43,4
Despesas Correntes	78 422	81 820	85 535	1,6	4,3	4,5	40,3	40,5	40,9
Despesas com pessoal	20 159	20 577	21 039	2,7	2,1	2,2	10,4	10,2	10,1
Aquisição de bens e serviços	11 864	12 242	13 026	0,8	3,2	6,4	6,1	6,1	6,2
Juros e outros encargos	8 300	8 690	8 303	0,8	4,8	-4,5	4,3	4,3	4,0
Transferências correntes	35 575	37 295	38 696	0,1	4,8	3,8	18,3	18,5	18,5
Subsídios	946	1 216	1 492	-7,6	28,6	22,7	0,5	0,6	0,7
Outras despesas correntes	1 526	1 329	2 453	61,4	-12,9	84,6	0,8	0,7	1,2
Diferenças de consolidação	52	465	526						
Despesas de Capital	5 270	5 624	7 459	4,9	6,7	32,6	2,7	2,8	3,6
Investimentos	4 157	4 541	5 957	5,8	9,2	31,2	2,1	2,2	2,8
Transferências de capital	964	950	1 435	4,6	-3,5	51,1	0,5	0,5	0,7
Outras despesas de capital	62	134	67	-53,7	116,9	-49,8	0,0	0,1	0,0
Diferenças de consolidação	68	0	0						
Despesa Total	83 692	87 444	92 995	1,8	4,5	6,3	43,0	43,3	44,4
Saldo Global	-2 555	-1 304	-2 193				-1,3	-0,6	-1,0

Fonte: Ministério das Finanças.

VI.1.1. Receitas e Despesas da Administração Central

Quadro VI.1.2. Conta Consolidada da Administração Central - Contabilidade pública

(milhões de euros)

Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa

Designação	2017 Execução final	2018 Estimativa	2019 Orçamento	Variação (%)		Contributo variação 2019/2018 (em p.p.)
				2018/2017	2019/2018	
Receta corrente	56 572,5	59 805,3	62 319,1	5,2	4,7	4,6
Receta Fiscal	42 901,8	44 895,1	46 253,6	4,9	2,8	2,1
Impostos diretos	18 334,7	19 425,1	19 688,7	5,9	1,4	0,4
Impostos indiretos	24 567,1	25 570,1	26 564,8	4,1	3,9	1,6
Contribuições Segurança Social, OGA, ADSE	4 041,8	3 914,8	3 946,9	-3,1	0,8	0,1
Transferências correntes	2 231,0	2 310,9	2 734,7	3,8	16,3	0,7
Outras receitas correntes	7 384,3	8 206,9	9 383,9	11,1	14,3	1,9
Diferenças de consolidação	13,6	77,6	0,0			
Receta de capital	1 488,3	1 354,3	2 517,8	-9,0	85,9	1,9
Venda de bens de investimento	227,1	144,9	331,3	-36,2	128,7	0,3
Transferências de capital	1 199,6	1 120,7	2 121,2	-6,6	89,3	1,6
Outras receitas de capital	48,6	53,4	36,1	9,9	-82,4	0,0
Diferenças de consolidação	13,1	35,4	29,3			
Receta efetiva	58 060,8	60 859,8	64 836,9	4,8	6,6	
Despesa corrente	59 548,5	60 829,8	64 145,1	2,2	5,5	5,1
Despesas com pessoal	18 253,1	18 578,5	18 890,5	2,0	1,9	0,5
Aquisição de bens e serviços	8 653,7	9 082,0	9 766,3	4,9	7,5	1,1
Juros e outros encargos	7 990,2	8 402,3	8 029,3	5,2	-4,4	-0,6
Transferências correntes	25 070,6	25 222,7	26 286,7	0,8	4,2	1,7
Subsídios	558,0	561,6	580,2	0,6	3,3	0,0
Outras despesas correntes	1 003,9	973,5	2 281,3	-3,0	134,3	2,0
Diferenças de consolidação	19,0	9,1	310,9			
Despesa de capital	3 445,7	3 634,9	5 218,6	5,5	43,5	2,5
Investimento	2 306,0	2 572,7	3 811,3	11,6	48,1	1,9
Transferências de capital	1 039,4	1 040,0	1 389,6	0,1	33,6	0,5
Outras despesas de capital	32,5	22,2	15,6	-31,5	-29,8	0,0
Diferenças de consolidação	67,8	0,0	0,0			
Despesa efetiva	62 994,2	64 464,8	69 361,7	2,3	7,6	
Saldo global	-4 933,4	-3 605,0	-4 524,8			
em % do PIB	-2,5	-1,8	-2,2			
Por memória:						
Despesa primária	56 004,0	56 062,3	61 332,4			
Saldo corrente	-2 976,1	-1 324,3	-1 826,0			
Saldo de capital	-1 957,3	-2 280,6	-2 698,7			
Saldo primário	3 056,6	4 797,3	3 504,5			

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

Fonte: Ministério das Finanças.

Receita da Administração Central

Segundo o Governo, “a previsão da receita efetiva para 2019 é de 64.836,9 milhões de euros, traduzindo um acréscimo de 3.977,3 milhões de euros (6,5%) face à cobrança estimada para o ano de 2018”.

Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa

Quadro VI.1.3. Receita da Administração Central

(milhões de euros)

Classificação económica	2017	2018	2019	2019/2018 Variação (%)
	CGE	Estimativa	Orçamento	
Receita corrente:	56 572,5	59 505,3	62 319,1	4,7
Receita fiscal:	42 901,8	44 995,1	46 253,6	2,8
Impostos diretos	18 334,7	19 425,1	19 688,7	1,4
Impostos indiretos	24 567,1	25 570,1	26 564,8	3,9
Receita corrente não fiscal:	13 670,7	14 510,1	16 065,5	10,7
Comparticipações para a CGA e outras	4 041,8	3 914,8	3 946,9	0,8
Taxas, multas e outras penalidades	2 808,1	3 177,6	3 464,6	9,0
Rendimentos da propriedade	915,5	1 044,0	1 241,2	18,9
Transferências correntes:	2 231,0	2 310,9	2 734,7	18,3
Administrações Públicas:	1 470,4	1 566,1	1 758,7	12,3
Segurança Social	1 386,0	1 475,6	1 662,2	12,6
Administração Regional	9,9	11,7	16,8	43,4
Administração Local	74,4	78,8	79,7	1,1
Outras	760,6	744,8	976,0	31,0
Venda de bens e serviços correntes	2 703,5	2 977,4	3 568,8	19,9
Outras receitas correntes	957,3	1 007,9	1 109,3	10,1
Diferenças de conciliação	13,6	77,6	0,0	-
Receita de capital:	1 488,3	1 354,3	2 517,8	85,9
Venda de bens de investimento	227,1	144,9	331,3	128,7
Transferências de capital:	1 199,6	1 120,7	2 121,2	89,3
Administrações Públicas:	7,7	8,3	21,9	163,9
Segurança Social	0,4	0,5	3,6	637,3
Administração Regional	5,8	6,4	11,9	86,1
Administração Local	1,6	1,4	6,4	349,5
Outras	1 191,8	1 112,4	2 099,3	88,7
Outras receitas de capital	48,6	53,4	36,1	-32,4
Diferenças de conciliação	13,1	35,4	29,3	-
RECEITA EFETIVA NÃO FISCAL	15 159,0	16 864,6	18 583,4	17,1
RECEITA EFETIVA TOTAL	58 060,8	60 859,6	64 836,9	6,5

Nota:

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

Fonte: Ministério das Finanças.

Receita Fiscal

O Governo estima para 2019 que "se verifique um crescimento da receita fiscal em cerca de 1,4%, com especial destaque para a evolução da receita de IVA, ISP, IRS e IS. De facto, os impostos indiretos são responsáveis primários (80%

da variação) pelo crescimento da receita fiscal, e em menor grau os impostos diretos”.

Quadro VI.1.4. Receita Fiscal
(milhões de euros)

	2018	2019
Receita Fiscal	44.327,2	45.635,2
Impostos Diretos	19.425,1	19.688,7
IRS	12.790,4	12.905,0
IRC	6.274,9	6.335,8
Outros	359,8	447,9
Impostos Indiretos	24.902,1	25.946,5
ISP	3.431,7	3.643,1
IVA	16.775,5	17.499,1
ISV	784,8	802,9
IT	1.402,3	1.347,3
IABA	288,2	294,8
IS	1.577,0	1.683,8
IUC	361,6	394,5
Outros	281,0	281,0

Fonte: Ministério das Finanças.

Evolução da despesa fiscal do Estado 2016-2019

O governo prevê que “entre 2016 e 2019, a despesa fiscal do Estado aumente 2.220 milhões de euros, representando um acréscimo de 23,3%”, o que se deverá a “um aumento da despesa fiscal na maioria dos impostos, em especial no IVA e no IRS, sendo contrariada neste período, pela diminuição da despesa fiscal em sede de IS e IABA”.

Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa

Quadro VI.1.5. Evolução da despesa fiscal do Estado

Imposto	Despesa fiscal				VM (%)		
	em valor absoluto (milhões de euros)						
	2016	2017	2018 ^(e)	2019 ^(p)	2017/2016	2018 ^(e) /2017	2019 ^(p) /2018 ^(e)
Impostos sobre o rendimento	1 631,8	1 978,1	2 113,2	2 160,9	21,1	6,9	2,3
Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS)	797,8	971,8	1 098,0	1 157,2	21,8	13,0	5,4
Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (IRC)	834,0	1 004,3	1 015,2	1 003,7	20,4	1,1	-1,1
Impostos sobre a produção e importações	7 905,2	9 439,8	9 329,0	9 596,4	19,4	-1,2	2,9
Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA)	6 093,4	7 541,4	7 455,0	7 699,5	23,8	-1,1	3,3
Imposto sobre os Produtos Petrolíferos e Energéticos (ISPE)	337,9	488,2	437,9	438,0	43,9	-9,9	-0,4
Imposto sobre Veículos (ISV)	275,6	352,9	361,3	369,6	28,1	2,4	2,3
Imposto sobre o Tabaco (IT)	0,8	1,0	1,0	1,0	65,3	1,2	0,0
Imposto sobre o Alcool e as Bebidas Alcoólicas (IABA)	135,1	129,4	131,0	134,3	-4,3	2,0	1,8
Imposto do Selo (IS)	1 050,3	915,5	928,4	942,3	-12,8	1,4	1,5
Imposto Único de Circulação (IUC)	12,4	13,3	13,5	13,7	7,6	1,4	1,5
Despesa fiscal	9 637,0	11 415,9	11 442,2	11 757,3	19,7	0,2	2,8

(e) – estimativa; (p) – previsão.
Fonte: Ministério das Finanças.

Despesa da Administração Central

Segundo o Governo “a despesa efetiva consolidada da Administração Central e a despesa primária registam, em 2019, acréscimos de 7,6% e de 9,4%, respetivamente”.

Quadro VI.1.7. Evolução da Despesa Efetiva Consolidada da Administração Central (milhões de euros)

	2018 Estimativa	2019 Orçamento	Variação (em %)	Contributo variação (em p.p.)
Despesas com o pessoal	16 578,5	16 890,5	1,9	0,5
Aquisição de bens e serviços	9 082,0	9 766,3	7,5	1,1
Juros e outros encargos	8 402,3	8 029,3	-4,4	-0,6
Transferências	26 262,6	27 676,3	5,4	2,2
Subsídios	561,6	580,2	3,3	0,0
Investimento	2 572,7	3 811,3	48,1	1,9
Outras despesas	995,8	2 296,9	130,7	2,0
Diferenças de consolidação	9,1	310,9		
Despesa efetiva	64 484,6	69 381,7	7,6	
<i>em % do PIB</i>	<i>31,9</i>	<i>33,1</i>		
Despesa primária	56 062,3	61 332,4	9,4	8,2
<i>em % do PIB</i>	<i>27,8</i>	<i>29,3</i>		

Nota:

A despesa está expurgada de fluxos intersectoriais no âmbito da Administração Central relativos a juros, subsídios, transferências e de aquisição de bens e serviços dentro do Programa Saúde.

Fonte: Ministério das Finanças.

Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa

É referido que “as despesas com pessoal registam um acréscimo, sendo que serão concretizadas, em 2019 as duas últimas fases da medida de reposição das valorizações remuneratórias”, estando ainda “prevista a realização de novas contratações, em particular nas instituições de ensino superior (...) e no Serviço Nacional de Saúde”.

Quadro VI.1.8. Despesas com Pessoal da Administração Central
(milhões de euros)

Programa Orçamental	2018 Estimativa	2019 Orçamento	Variação (em %)	Contributo variação (em p.p.)
Órgãos de Soberania	262,6	267,7	1,9	0,0
Governação	81,5	94,5	16,0	0,1
Representação Externa	188,7	203,9	8,1	0,1
Finanças	581,8	619,4	6,5	0,2
Defesa	1 253,4	1 223,0	-2,4	-0,2
Segurança Interna	1 597,5	1 609,3	0,7	0,1
Justiça	973,4	972,9	-0,1	0,0
Cultura	160,2	170,7	6,5	0,1
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	1 381,2	1 545,7	11,9	1,0
Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar	4 801,3	4 607,3	-4,0	-1,2
Trabalho, Solidariedade e Segurança Social	366,7	421,0	14,8	0,3
Saúde	4 081,4	4 238,7	3,9	0,9
Planeamento e Infraestruturas	367,9	393,5	7,0	0,2
Economia	120,1	133,7	11,4	0,1
Ambiente	154,7	167,6	8,3	0,1
Agricultura, Florestas, Desenvolvimento Rural e Mar	178,6	187,7	5,1	0,1
Mar	27,5	33,9	23,3	0,0
Total	16 578,5	16 690,5	1,9	

Fonte: Ministério das Finanças.

A despesa com juros e outros encargos, decresce por “efeito de base em 2018 associado aos pagamentos extraordinários, efetuados pela Metropolitano de Lisboa e pelo Metro do Porto, relativos a dívida de anos anteriores, no âmbito do

Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa

acordo judicial entre as empresas, o Estado Português e o Banco Santander Totta, respeitante a contratos swap.” Por outro lado, cresce por via do aumento dos juros e outros encargos da dívida pública, “principalmente por via dos juros associados a Obrigações do Tesouro”.

Quadro VI.1.9. Despesas com juros e outros encargos da Administração Central
(milhões de euros)

	2018 Estimativa	2019 Orçamento	Variação (em %)	Contributo variação (em p.p.)
Juros e Outros Encargos da Administração Central	8 402,3	8 029,3	-4,4	
dos quais:				
Juros e outros encargos da Dívida Pública	7 177,2	7 382,0	2,9	2,4
Juros e encargos financeiros suportados pelas EPR	1 213,3	626,2	-48,4	-7,0
das quais:				
Metropolitano de Lisboa, E.P.E.	418,9	221,2	-50,7	-2,7
Par pública - Participações Públicas, S.G.P.S., S.A.	183,4	68,7	-62,5	-1,4
Metro do Porto, S.A.	159,4	89,1	-44,1	-0,8
Outros	11,8	21,1	78,8	0,1

Fonte: Ministério das Finanças.

A variação nas transferências será de 5,4% sobretudo devido “ao maior nível de apoios a conceder pelo Fundo Ambiental”, “ao valor acrescido dos apoios concedidos pela Fundação para a Ciência e Tecnologia, I.P.” e “às transferências para a Grécia e da despesa com o subsídio social de mobilidade, inscritas no capítulo 60 – Despesas excecionais do orçamento do Ministério das Finanças”.

Quadro VI.1.10. Despesa com Transferências correntes e de capital da Administração Central
(milhões de euros)

	2018 Estimativa	2019 Orçamento	Variação (em %)	Contributo variação (em p.p.)
Lei de Bases da Segurança Social - transferência do OE e receita fiscal consignada	7 714,9	8 227,1	6,6	2,0
Apoios da Fundação para a Ciência e Tecnologia	229,9	397,5	72,9	0,6
Transferências para a Administração Local - Lei de Finanças Locais	2 612,0	2 773,7	6,2	0,6
Fundo Ambiental	103,2	260,3	152,1	0,6
Transferências para a União Europeia - Recursos próprios comunitários	1 865,7	2 017,4	8,1	0,6
Pensões e Outros Abonos - CGA	9 746,7	9 859,3	1,2	0,4
Capítulo 60 - "Despesas excecionais" - Direção-Geral do Tesouro e Finanças	143,8	219,1	52,3	0,3
Outros	3 846,3	3 922,1	2,0	0,3
Total	26 282,8	27 876,3	5,4	

Fonte: Ministério das Finanças.

VI.1.2. Receitas e Despesas da Administração Regional e Local

O Governo espera que “para 2019”, se verifique “um saldo orçamental na ARL de 667 milhões de euros, para o qual contribui a Administração Local (AL), com um excedente de 733 milhões de euros, e a Administração Regional (AR) com um défice de 66 milhões de euros”.

Quanto à AL prevê-se um aumento das receitas de 6,2% no âmbito da Lei das Finanças Locais de 6,2%. Em relação à despesa, o aumento previsto assenta no investimento (6,4%) e nas despesas com pessoal (3%).

Quadro VI.1.11. Receitas e Despesas da Administração Local
(milhões de euros)

	2017	2018		2019		Taxa de Variação (%)	
		Estimativa	Orçamento	2018 Estimativa	2019 Orçamento	2018 Estimativa	2019 Orçamento
Receita Efetiva	8 138	8 368	8 950	231	581	2,8	6,9
Receita Fiscal	3 115	3 301	3 448	186	147	6,0	4,4
da qual:							
IM	1 485	1 492	1 521	7	29	0,5	2,0
IMT	853	995	1 075	142	80	16,6	8,0
Transferências	3 340	3 490	3 711	150	221	4,5	6,3
das quais:							
Lei Finanças Locais	2 573	2 612	2 774	39	162	1,5	6,2
União Europeia	226	310	363	90	47	39,8	14,9
Outra Receita	1 683	1 578	1 791	-105	213	-6,2	13,5
Despesa Efetiva	7 664	7 962	8 217	298	255	3,9	3,2
Despesas com pessoal	2 803	2 672	2 752	89	80	2,6	3,0
Aquisição de bens e serviços	2 466	2 417	2 450	-49	32	-2,0	1,3
investimento	1 603	1 772	1 886	109	114	6,6	0,4
Outras	932	1 101	1 130	169	29	18,1	2,6
Saldo global	474	497	733	-67	326		

Nota: Os valores da AL incluem municípios e freguesias.
Fonte: Ministério das Finanças

Já quanto às transferências do Orçamento do Estado é destacado que as mesmas “registam um contributo significativo para a variação da receita (+162 milhões de euros) em 2019, tendo-se verificado igualmente um aumento em 2018 (+39 milhões de euros)”.

Quanto à Administração Regional o Governo estima um défice de 66 milhões de euros em 2019. O crescimento da receita efetiva deve-se “ao aumento da receita fiscal (3,1%)”. Já a despesa “deverá registar um crescimento de 3,3%, resultante, essencialmente, da aquisição de bens de capital (41,1%) - onde se enquadra o início da construção do Hospital Central da Madeira - das despesas com pessoal (2,5%) e das despesas com a aquisição de bens e serviços (3%)”.

Quadro VI.1.13. Receitas e Despesas da Administração Regional
(milhões de euros)

	2017	2018 Estimativa	2019 Orçamento	Variação		Taxas da variação (%)	
				2018 Estimativa	2019 Orçamento	2018 Estimativa	2019 Orçamento
Receita Efetiva	2 450	2 513	2 627	62	114	2,5	4,5
Receita Fiscal e de Contribuições	1 470	1 518	1 565	48	47	3,3	3,1
Transferências das quais:	788	805	834	18	29	2,3	3,5
Administrações Públicas	520	538	548	18	10	3,4	1,9
União Europeia	176	187	193	11	6	6,0	3,1
Outra Receita	193	189	228	-4	39	-1,8	20,4
Despesa Efetiva	2 635	2 606	2 693	-30	87	-1,1	3,3
Despesa Corrente da qual:	2 290	2 265	2 298	-25	33	-1,1	1,5
Despesa com pessoal	1 042	1 065	1 091	23	26	2,2	2,5
Aquisição de bens e serviços	687	673	693	-15	20	-2,1	3,0
Juros e outros encargos	290	236	243	-54	7	-18,7	2,9
Despesa de Capital da qual:	345	340	394	-5	54	-1,4	15,8
Aquisição de bens de capital	168	146	206	-22	60	-13,1	41,1
Saldo global	-185	-93	-66	92	27		

Fonte: Ministério das Finanças, Conta de Gerência da Região Autónoma da Madeira, Conta de Gerência da Região Autónoma dos Açores

Quanto às transferências do Orçamento do Estado para as Regiões Autónomas, as mesmas deverão atingir “um montante de 533 milhões de euros em 2019 (285 milhões de euros na RAA e 247 milhões de euros na RAM) o que representa um aumento de 25 milhões de euros”.

VI.1.3. Receitas e Despesas da Segurança Social

O Governo considera que o *“contexto orçamental do Sistema da Segurança Social manter-se-á bastante positivo, prevendo-se para 2019 um saldo em contabilidade pública de 1.664,5 milhões de euros”*.

Para o *“Sistema Previdencial da Segurança Social continuará a verificar-se, um reforço da sua autossustentabilidade, traduzindo a consolidação da recuperação financeira do sistema, fruto, sobretudo, do contexto macroeconómico positivo”*.

A previsão do Governo para a receita efetiva total é de 29.482,5 milhões de euros e para a despesa efetiva total é de 27.818 milhões de euros.

Quanto *“à despesa efetiva, estima-se que a mesma venha a aumentar 5,4%, face à previsão de execução de 2018 (...). No conjunto da despesa efetiva, destacam-se a despesa com pensões e complementos, que deverão atingir, em 2019, o valor de 17.381,7 milhões de euros (...). Para o incremento da despesa com prestações sociais contribuem, ainda, os acréscimos previstos com a prestação social para a inclusão (52%), o complemento solidário para idosos (20,7%), o abono de família (8,7%), os programas e prestações de ação social (7%), as prestações de parentalidade (5,2%), e o rendimento social de inserção (4,7%)”*.

Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa

Quadro VI.1.16 Principais receitas e despesas da Segurança Social
(milhões de euros)

	Previsão de execução 2018	OSS 2019	Varição absoluta OSS 2019 / Prev. Exec. 2018
1. RECEITAS CORRENTES	28.361,4	29.475,2	1.113,8
Contribuições e quotasções	16.798,7	17.773,0	974,3
Receitas de jogos sociais (SCML - Depart. de Jogos)	217,0	229,1	12,1
Adicional ao IVA/Transferência do OE relativa a Iva Social	823,9	854,4	30,5
Adicional ao IMI/Transferência do OE relativo ao Adicional ao IMI	50,0	50,0	,0
Adicional ao IRC/Transferência do OE relativo ao IRC	70,0	198,8	128,8
Transferências do OE	6.654,2	6.987,2	333,0
Transferências do OE para cumprimento da LBSS	6.654,2	6.987,2	333,0
Transferências do OE - AFP/CPN	103,3	121,9	18,6
Transferências do OE - Regime Substitutivo Bancário	461,9	452,6	-9,2
Transferências do OE - POAPMC	,6	,6	-1
Transferências do OE - CPH (outras PO PT2020)	12,9	14,3	1,4
Transferências Adm. Central - outras entidades	352,5	356,0	3,5
Transferências do Fundo Social Europeu - FEAC	1.978,3	1.623,5	-354,8
Outras receitas e transferências correntes	838,1	813,9	-24,2
2. RECEITAS DE CAPITAL	12,3	7,3	-5,0
Transferências do Orçamento de Estado	1,9	1,9	,0
Outras receitas capital	10,5	5,5	-5,0
3. TOTAL DA RECEITA (1+2)	28.373,7	29.482,5	1.108,8
4. DESPESAS CORRENTES	26.345,7	27.772,3	1.426,6
Pensões	16.619,0	17.381,7	762,7
Sobrevivência	2.347,7	2.407,0	59,3
Invalidez	1.083,9	1.077,1	-6,7
Velhice	12.938,5	13.487,8	549,4
Beneficiários dos Antigos Combatentes	40,1	40,9	,7
Parcela de atualização extraordinária de pensões	208,8	368,9	160,0
Pensão velhice do Regime Substitutivo Bancário - BPN	462,7	453,6	-9,1
Complementos de pensão - Carris	7,8	7,9	,1
Subsídio desemprego e apoio ao emprego	1.262,4	1.208,1	-54,3
Subsídio por doença	554,9	600,1	45,3
Abono Família	728,7	792,1	63,4
Prestações de parentalidade	546,7	574,9	28,2
Rendimento Social de Inserção	363,6	380,6	17,0
Prestação social para a inclusão e complemento	294,2	447,2	153,0
Outras prestações	340,4	359,6	19,2
Complemento Solidário para Idosos	219,6	265,0	45,5
Ação social	1.794,2	1.919,4	125,2
Administração	309,7	350,6	40,9
Outras despesas correntes	1.267,2	1.316,5	49,3
das quais:			
Transferências e subsídios correntes			,0
Subsídios/transferências correntes (ações de form. prof. e ação social)	1.574,7	1.714,9	140,2
das quais:			
Com suporte no Fundo Social Europeu / FEAC / FAM / FEDER	1.468,4	1.579,3	110,9
5. DESPESAS DE CAPITAL	41,8	45,6	3,9
Projetos de investimento em equipamento sociais (ex-PIDDAC OE)	1,9	3,9	2,0
Outras	39,9	41,8	1,9
6. TOTAL DA DESPESA (4+5)	26.387,5	27.818,0	1.430,5
7. Ativos financeiros líquidos de reembolsos	873,0	718,0	-155,0
8. Passivos financeiros líquidos de amortizações	3,0	3,0	,0
9. SALDO GLOBAL (3-6)	1.986,2	1.664,5	-321,7

Fonte: Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social.

VI.2. Transferências Financeiras entre Portugal e a União Europeia

O Governo apresenta informação acerca dos fluxos financeiros entre Portugal e a União Europeia (UE).

Quadro VI.2.1. Fluxos Financeiros entre Portugal e a União Europeia
(milhões de euros)

	2016	2017	2018 Estimativa	2019 Orçamento
1. Transferências de Portugal para a UE	1 726,0	1 586,1	1 833,0	2 060,1
Recursos Próprios Tradicionais ^(a)	184,3	184,5	210,5	213,5
Recursos Próprios IVA	242,8	287,5	301,3	302,1
Recursos Próprios RNB	1 288,3	1 065,3	1 275,5	1 382,2
Compensação ao Reino Unido	127,5	129,2	105,5	105,8
Financiamento redução do RNB Áustria/Dinamarca/Holanda/Suécia	40,2	13,4	13,7	13,8
Diversos ^(b)	0,0	7,36	-12,8	0,0
Restituições e Reembolsos ^(c)	-114,5	-64,7	-102,8	0,0
Despesas de cobrança DA ^(d)	-42,3	-16,4	42,1	42,7
2. Transferências da UE para Portugal^(e)	3 002,6	3 840,1	3 232,8	3 498,9
FEDER	858,8	1 380,6	907,6	2 051,2
FSE	589,7	856,7	803,9	1 707,9
FEAC	16,0	0,0	6,9	28,6
FUNDO DE COESÃO	132,8	149,4	200,8	365,5
Fundo de Solidariedade da UE	0,0	1,5	49,2	0,0
FEADER	721,8	515,8	507,3	507,2
FEAMP	11,1	16,9	44,0	64,0
FEAGA ^(f)	672,9	719,5	733,4	771,6
Restituições e Reembolsos ^(g)	-0,2	0,0	-0,3	0,0
Saldo Global (2-1)	1 276,6	2 254,0	1 419,8	3 438,8

Notas:

- (a) Os montantes expressos no quadro correspondem a valores brutos disponibilizados à Comissão Europeia.
 (b) Inclui os Ajustamentos aos recursos próprios IVA e RNB de exercícios anteriores e Juros respeitantes a Recursos Próprios.
 (c) Inclui os montantes recebidos por Portugal referentes a correções de anos anteriores nos recursos próprios.
 (d) Despesas de cobrança previstas no n.º 3 do artigo 2.º da Decisão do Conselho n.º 2007/436/CE, Euratom, de 7 de junho, relativa ao Sistema de Recursos Próprios da Comunidade Europeia, correspondente a 25% dos Recursos Próprios Tradicionais cobrados, com redução de 25% para 20% no âmbito da Decisão do Conselho n.º 2014/335/UE Euratom a partir de 1 de outubro de 2016.
 (e) Os montantes incluídos em cada Fundo englobam os vários períodos da programação, QREN e P1 2020. Não inclui Programas de Ação e Iniciativas Comunitárias (PAIC).
 (f) Inclui Medidas Veterinárias.
 (g) Devoluções e restituições à CE no âmbito dos diversos Fundos.
- Fonte: Direção-Geral do Orçamento, Autoridade Tributária e Aduaneira, Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública – IGCP, Agência para o Desenvolvimento e Coesão e Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas.

VI.3. Parcerias Público-Privadas

O Governo afirma que a política orçamental deverá reger-se por dois princípios:

1) *“garantia da sustentabilidade das contas públicas (...), devendo, para tal, o sector público concentrar esforços na conclusão dos processos de negociação das subconcessões rodoviárias atualmente em curso”*; 2) *“garantir uma gestão e utilização eficiente dos recursos por parte das administrações públicas, em particular no planeamento, avaliação, estruturação e lançamento de novos*

Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa

projetos públicos, bem como na garantia de uma adequada monitorização e fiscalização dos atuais contratos de PPP”.

Quadro VI.3.1 Previsão dos encargos plurianuais com as PPP

Sectores	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032
Rodoviário	1 204	1 180	1 097	1 001	1 055	882	794	663	493	412	330	259	201	318	200
encargos brutos	1 538	1 510	1 444	1 435	1 446	1 275	1 223	1 089	963	872	804	714	623	537	365
receitas	334	330	347	354	391	423	430	437	470	460	468	475	341	221	158
Ferrovial	35	54	64	54	55	55	55	28	9	9	9	9	9	9	9
Saúde	484	428	302	178	55	38	41	41	38	36	37	40	40	37	35
Segurança (*)	51	33	31	18	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Aeroportuário	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
encargos brutos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
receitas	0	0	0	0	0	0	9	9	9	9	10	20	20	21	22
Total	1 774	1 692	1 485	1 332	1 185	938	880	712	530	447	362	287	310	341	232
Subtotal incluindo as despesas rodoviárias sob gestão direta da RP (**)															
	1 748	1 664	1 457	1 303	1 136	895	849	681	498	415	329	234	276	307	197
Sectores	2033	2034	2035	2036	2037	2038	2039	2040	2041	2042	2043	2044	2045	2046	2047
Rodoviário	161	148	80	90	88	93	14	4	0	0	0	0	0	0	0
encargos brutos	293	281	220	176	162	160	43	10	0	0	0	0	0	0	0
receitas	132	130	140	86	74	75	29	6	0	0	0	0	0	0	0
Ferrovial	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Saúde	34	52	31	31	31	28	21	7	3	0	0	0	0	0	0
Segurança (*)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Aeroportuário	-33	-33	-34	-34	-35	-47	-48	-48	-48	-50	-53	-54	-55	-56	-57
encargos brutos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
receitas	33	33	34	34	35	47	48	48	48	50	53	54	55	56	57
Total	162	144	78	87	84	74	-12	-37	-46	-50	-53	-54	-55	-56	-57
Subtotal incluindo as despesas rodoviárias sob gestão direta da RP (**)															
	126	107	48	48	45	37	-54	-79	-86	-90	-93	-94	-95	-96	-97
Sectores	2048	2049	2050	2051	2052	2053	2054	2055	2056	2057	2058	2059	2060	2061	2062
Rodoviário	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
encargos brutos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
receitas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ferrovial	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Saúde	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Segurança (*)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Aeroportuário	-68	-69	-71	-72	-72	-147	-149	-151	-153	-155	-157	-159	-161	-163	-165
encargos brutos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
receitas	68	69	71	72	72	147	149	151	153	155	157	159	161	163	165
Total	-68	-69	-71	-72	-72	-147	-149	-151	-153	-155	-157	-159	-161	-163	-165
Subtotal incluindo as despesas rodoviárias sob gestão direta da RP (**)															
	-65	-69	-71	-72	-72	-147	-149	-151	-153	-155	-157	-159	-161	-163	-165

Notas.

- Os valores são apresentados em milhões de euros numa ótica de cash-flow e, quando aplicável, incluem IVA à taxa legal em vigor.
- Os valores de 2018 correspondem a estimativas para o fecho do ano, a preços do ano corrente.
- Os valores futuros estão a preços constantes de 2019.

(*) Inclui despesas referentes a atividades correntes de suporte ao contrato relativo à conceção, fornecimento, montagem, construção, gestão e manutenção de um sistema integrado de tecnologia de informação para a Rede de Emergência e Segurança de Portugal.

(**) Inclui receitas líquidas de custos de cobrança de taxas de portagem do Túnel do Alarido, da A21, dos referidos troços da A23 e da A26. Muito embora estas infraestruturas não sejam exploradas em regime de PPP, encontram-se atenuadas sob gestão direta da Infraestruturas de Portugal, optou-se por incluir nesta linha, e em termos equivalentes, o valor dos respetivos encargos líquidos, para efeitos de comparabilidade com orçamentos anteriores, em que os mesmos foram apresentados como encargos de PPP.

Fonte: Entidades Gestoras das PPP

VI.4. Ativos e Passivos do Estado

O Governo antecipa um aumento da dívida direta do Estado de aproximadamente 7,7 mil milhões de euros, para 255,3 mil milhões de euros, em 2019, com “um ligeiro aumento do peso das OT no total da dívida, por contrapartida de uma redução do peso dos instrumentos de aforro”.

Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa

Quadro.VI.4.1.Estrutura da Dívida Direta do Estado¹
(ótica da contabilidade pública; milhões de euros)

Instrumentos	2017		2018 E		2019 P	
	Montante	%	Montante	%	Montante	%
OT - Obrigações do Tesouro	118 832	40,0	125 439	50,7	132 513	51,9
OTRY - Obrigações do Tesouro Rendimento Variável	6 950	2,9	7 950	3,2	8 950	3,5
CT - Certificados do Tesouro	15 033	6,3	16 204	6,5	15 435	6,0
CA - Certificados de Aforro	11 941	5,0	11 770	4,8	11 539	4,5
Dívida de curto prazo em euros	18 956	8,4	21 586	8,7	22 000	8,6
da qual: BT - Bêchets do Tesouro	15 458	6,5	14 101	5,7	15 215	6,0
Outra dívida em euros (excluindo PAEF)	6 656	2,8	6 523	2,6	6 468	2,5
Dívida em moedas não euro (excluindo PAEF)	3 840	1,6	3 840	1,6	4 126	1,6
PAEF - Programa da Assistência Económica e Financeira	57 056	23,9	54 226	21,8	54 226	21,2
TOTAL	238 263	100,0	247 538	100,0	255 258	100,0
Efeito cambial da cobertura de derivados (líquido)	-687		-759		-759	
Dívida total após cobertura de derivados	237 576		246 779		254 498	

P - previsão

Fonte: Ministério das Finanças

Relativamente às “Necessidades e Fontes de Financiamento do Estado” é referido que “em 2019 se prevê que as necessidades líquidas de financiamento ascendam a cerca de 8,6 mil milhões de euros, denotando-se uma estabilização face a 2018”. Em termos de amortizações de dívida fundada o governo antecipa “um valor em torno de 36 mil milhões, cerca de 2,3 mil milhões de euros acima da estimativa para 2018, explicado sobretudo pelo aumento das amortizações fundadas dos instrumentos de aforro e da dívida de médio e longo prazo em euros. Considera assim que “as necessidades brutas de financiamento deverão ascender a cerca de 44,7 mil milhões de euros, 2,4 mil milhões acima do estimado para 2018”.

Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa

Quadro VI.4.2. Necessidades e Fontes do Financiamento do Estado em 2017-2019
(milhões de euros)

	2017	2018 E	2019 P
1. NECESSIDADES LÍQUIDAS DE FINANCIAMENTO	10 380	8 506	8 638
Défice Orçamental	4 786	3 100	3 638
Aquisição líquida de activos financeiros (excepto privalizações)	5 160	5 406	5 000
Dotação para o FRDP	0	0	0
Transferência de saldo de gerência da ADSE ¹	434	0	0
Receita de privalizações (-)	0	0	0
2. AMORTIZAÇÕES E ANULAÇÕES (Dívida Fundada)	44 981	33 744	36 022
Certificados de Aorro + Certificados do Tesouro	1 762	1 727	4 037
Dívida de curto prazo em euros	19 633	20 692	21 587
Dívida de médio e longo prazo em euros	13 875	8 473	10 467
Dívida em moedas não euro	10 013	2 889	90
Fluxos de capital de swaps (líq.)	-302	-37	-159
3. NECESSIDADES BRUTAS DE FINANCIAMENTO (1. + 2.)	55 361	42 250	44 660
4. FONTES DE FINANCIAMENTO	55 925	43 256	44 907
Saldo de financiamento de Orçamentos anteriores	6 777	564	1 006
Emissões de dívida relativas ao Orçamento do ano	49 148	42 692	43 901
Emissões de dívida no Período Complementar	0	0	0
5. SALDO DE FINANCIAMENTO PARA EXERCÍCIOS SEQUINTE (4. - 3.)	564	1 006	247
p.m. Discrepância estatística	0	0	0
6. p.m. EMISSÕES DE DÍVIDA NO ANO CIVIL (Dívida Fundada)	49 148	42 692	43 901
Relativas ao Orçamento do ano anterior (Período Complementar)	0	0	0
Relativas ao Orçamento do ano	49 148	42 692	43 901

¹ em 2017, com passagem da ADSE do subsector dos Serviços Integrados (SI) para o dos Serviços e Serviços Autónomos (SFA), o Estado transferiu o saldo de gerência desta entidade (434 milhões de euros) para os SFA.

P – previsão

Fonte: Ministério das Finanças

Relativamente à composição do Financiamento do Estado é referido relativamente a 2019 que “a principal fonte de financiamento líquido deverá novamente corresponder à emissão de dívida de médio e longo prazo, antecipando-se um contributo positivo a nível de OT de cerca de 7,1 mil milhões de euros (com as emissões brutas a ascenderem a aproximadamente 17 mil milhões, excluindo eventuais operações de troca), também o stock de BT deverá aumentar em 1,1 mil milhões de euros”. Por outro lado, o Governo prevê ainda “uma emissão de OTRV no montante de 1.000 milhões de euros, bem como a emissão de uma obrigação PANDA. Ao contrário do observado nos últimos anos,

em 2019, os instrumentos de aforro vão reduzir-se, estimando-se um valor de subscrições líquidas negativas de 1.000 milhões de euros”.

VII. Parecer do Conselho de Finanças Públicas (CFP) n.º 02/2018 - “Previsões macroeconómicas subjacentes à Proposta de Orçamento do Estado para 2019”

O Conselho de Finanças Públicas *“endossa, ainda que com reservas, as previsões macroeconómicas subjacentes à Proposta de Orçamento do Estado para 2019”, considerando que:*

- 1. “As previsões para 2018, ano base para o documento em análise, se enquadram num cenário mais provável para a economia portuguesa, tendo em conta a informação mais atual disponível para a conjuntura nacional e internacional”;*
- 2. “As previsões para 2019, ainda que enquadradas dentro do limite de previsões prováveis, contemplam riscos descendentes acrescidos para o crescimento da economia, que são oriundos em particular da previsão da FBCF. Desta forma, contrariamente ao disposto na lei de enquadramento orçamental, o cenário macroeconómico subjacente à proposta de lei de Orçamento do Estado para 2019 não pode ser considerado como o cenário mais provável ou um cenário mais prudente”.*

Acresce ainda que as reservas do CFP às previsões para 2019 *“devem-se essencialmente à falta de informação complementar solicitada e não fornecida atempadamente”.*

VIII. Relatório UTAO n.º 32/2018 - “Apreciação preliminar da Proposta de Orçamento do Estado para 2019”

Por seu turno, no seu Parecer, a Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO) destaca que, *“em síntese, as projeções do Ministério das Finanças para as variáveis que constam do cenário macroeconómico evidenciam algum otimismo, particularmente no investimento, embora exequíveis desde que o contexto externo não venha a ser significativamente pior do que o esperado nas hipóteses assumidas para o enquadramento internacional”*.

A UTAO afirma também que *“o saldo orçamental das Administrações Públicas previsto na POE/2019 é de -0,2%, projetando uma melhoria de 0,5 p.p do PIB quando comparado com a estimativa para 2018”*. Já relativamente à *“dívida de Maastrich em percentagem do PIB projetada na POE/2019”* é referido que a mesma *“cumprе os objetivos traçados no PE/2018-22 para o ano de 2018, mas encontra-se ligeiramente acima do projetado para 2019”*.

Contudo, é ainda de destacar que a UTAO apresenta no seu Parecer um conjunto de reservas sobre informações constantes da POE/2019 sendo de destacar a identificação de uma *“divergência de 590M€ entre o saldo apurado na conta das Administrações Públicas na ótica da contabilidade pública e o saldo subjacente ao exercício de passagem da ótica da contabilidade pública à contabilidade nacional”*. A este propósito a UTAO refere mesmo no Anexo 1 do seu Parecer, concretamente no ponto 138, que *“a assunção de valores diferentes para o saldo global nos documentos de política do MF (relatório e projeto de plano orçamental) indicia a disposição política de executar menos 590 M€ do que o orçamento ora proposto à Assembleia da República”*.

PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

A signatária do presente parecer exime-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião política sobre a Proposta de Lei n.º 156/XIII/4.ª (GOV), a qual é de resto, de “elaboração facultativa” nos termos no n.º 3 do artigo 137.º do Regimento da Assembleia da República.

PARTE III – CONCLUSÕES

Em face do exposto, a Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa conclui o seguinte:

1. O governo, no âmbito do poder de iniciativa, apresentou à Assembleia da República a Proposta de Lei 156/XIII/4.^a que aprova o Orçamento do Estado para o ano de 2019.
2. A 15 de outubro de 2018 o Governo apresentou à Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 155/XIII/4.^a que aprova as Grandes Opções do Plano para 2019, dando cumprimento ao artigo 105.º da CRP.
3. A presente Proposta de Lei cumpre todos os requisitos constitucionais, legais e regimentais necessários à sua tramitação e para ser discutida em Plenário da Assembleia da República, para apreciação na generalidade.

Palácio de S. Bento, 26 de outubro de 2018

A Deputada Relatora



(Ana Rita Bessa)

A Presidente da Comissão



(Teresa Leal Coelho)

PARTE IV – ANEXOS

Anexam-se os seguintes pareceres:

- 1) Parecer do Conselho de Finanças Públicas (CFP) n.º 02/2018 - *“Previsões macroeconómicas subjacentes à Proposta de Orçamento do Estado para 2019”*;
- 2) Relatório UTAO n.º 32/2018 - *“Apreciação preliminar da Proposta de Orçamento do Estado para 2019”*;
- 3) Pareceres das Comissões Permanentes da Assembleia da República recebidos pela COFMA.

