



UNIDADE TÉCNICA DE APOIO ORÇAMENTAL
ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

UTAO | INFORMAÇÃO TÉCNICA n.º 23/2016

Contas das Administrações Públicas: 1.º trimestre de 2016

Ótica da Contabilidade Nacional

08.07.2016

Ficha técnica

Este trabalho foi elaborado com base na informação disponível até 7 de julho de 2016.

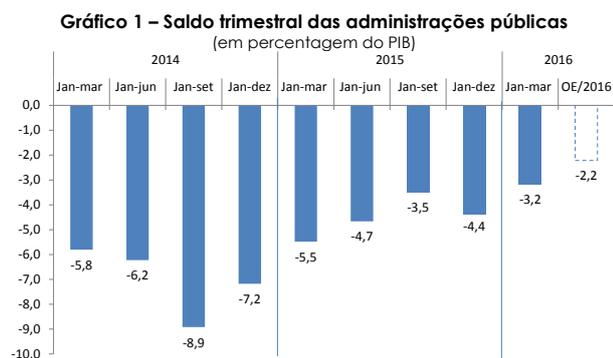
A análise é da exclusiva responsabilidade da Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO). Nos termos da Lei n.º 13/2010, de 19 de julho, a UTAO é uma unidade especializada que funciona sob orientação da comissão parlamentar permanente com competência em matéria orçamental e financeira, prestando-lhe apoio pela elaboração de estudos e documentos de trabalho técnico sobre a gestão orçamental e financeira pública.

No 1.º trimestre de 2016, o défice das administrações públicas em contabilidade nacional ascendeu a 3,2% do PIB. Apesar de ter evidenciado uma redução de 2,3 p.p. face ao período homólogo, o défice registado nos primeiros três meses do ano excedeu o objetivo de 2,2% do PIB previsto para 2016 e o objetivo ajustado de operações one-off de 2,4% do PIB. O desvio desfavorável observado no 1.º trimestre não coloca necessariamente em causa o cumprimento do objetivo, mas coloca desafios à execução orçamental dos próximos trimestres, num contexto em que no plano interno se antecipam pressões ascendentes sobre a despesa e em que os desenvolvimentos no plano internacional podem vir a resultar num impacto adverso sobre o crescimento económico e sobre as contas das administrações públicas. Face ao período homólogo, a redução do défice foi alcançada através de um aumento da receita e de uma diminuição simultânea da despesa. No que se refere à receita, o crescimento verificado no 1.º trimestre ficou ainda assim aquém do projetado para 2016, refletindo a evolução das outras receitas correntes, não obstante o desempenho da receita fiscal ter evidenciado uma evolução mais favorável do que a projetada no objetivo anual. Por sua vez, a redução evidenciada ao nível da despesa constituiu uma evolução de sentido contrário face ao previsto em termos anuais. Para este desvio contribuiu particularmente evolução da despesa com juros e das outras despesas correntes. As despesas com pessoal e o consumo intermédio cresceram menos do que o previsto, embora seja de esperar uma aceleração destas despesas no decorrer dos próximos trimestres.

A presente nota complementa a análise efetuada na Nota Rápida de 27 de junho ([Informação Técnica da UTAO n.º 19/2016](#)), e beneficiou de esclarecimentos e elementos adicionais aos quais, posteriormente, esta unidade técnica teve acesso. A análise efetuada baseia-se na informação apurada para o 1.º trimestre de 2016 relativa à conta das administrações públicas, divulgada pelo Instituto Nacional de Estatística (INE) no dia 24 de junho. As estatísticas apresentadas são provisórias até à divulgação das contas nacionais definitivas.

Saldo orçamental

1 No 1.º trimestre de 2016, o défice das administrações públicas em contabilidade nacional ascendeu a 1,4 mil M€, o correspondente a 3,2% do PIB trimestral. Este resultado situa-se 0,1 pontos percentuais (p.p.) abaixo do valor central da estimativa avançada para o défice, realizada pela UTAO no início de junho e publicada na [informação técnica da UTAO n.º 15/2016](#). O défice das administrações públicas evidenciou deste modo uma melhoria face a igual período do ano anterior, tendo-se reduzido em 0,9 mil M€, o equivalente a 2,3 p.p. do PIB trimestral (Gráfico 1).



Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Nota: Valores não ajustados de operações de natureza one-off.

2 O défice em contabilidade nacional situou-se 1,2 p.p. do PIB acima do défice global das administrações públicas apurado em contabilidade pública no 1.º trimestre de 2016. Mais de metade da diferença entre as duas óticas contabilísticas foi justificada pelo ajustamento *accrual* e delimitação setorial, incluindo injeções de capital realizadas em entidades públicas (Tabela 1). No mesmo sentido, também o ajustamento temporal de impostos e contribuições e, em menor grau, a diferença

entre os juros pagos e os juros devidos contribuíram para que o défice em contabilidade nacional se situasse acima do défice apurado em contabilidade pública. No caso dos impostos e contribuições sociais o ajustamento destina-se a considerar a contabilização dos impostos e contribuições nos períodos em que ocorreram os factos geradores da receita, por oposição ao saldo em contabilidade pública em que a receita é contabilizada no período em que é arrecadada. No que se refere aos juros, o ajustamento do 1.º trimestre de 2016 afigurou-se significativamente menor do que em igual período nos últimos anos, refletindo uma alteração do perfil intra-anual de pagamento dos juros da dívida pública, que em anos anteriores penalizava particularmente o défice de contas nacionais do 1.º trimestre.¹ Em sentido contrário, os outros efeitos contribuíram para atenuar a diferença entre óticas contabilísticas que resultaria dos fatores anteriormente mencionados, havendo a destacar ao nível desta rubrica residual a anulação da despesa relativa a fundos de pensões transferidos no passado para as administrações públicas. Esta despesa onera o saldo em contabilidade pública, mas desde a introdução do SEC/2010 deixou de ser considerada para efeitos do apuramento do saldo em contabilidade nacional.²

Tabela 1 – Ajustamento entre o saldo das administrações públicas em contabilidade pública e em contabilidade nacional no 1.º trimestre de 2016

	Milhões de euros	% PIB
Saldo em contabilidade pública	-873,5	-2,0%
Ajustamento <i>accrual</i> e delimitação setorial em Contas Nacionais ^{1,2}	-438,2	-1,0%
Diferença entre juros pagos e devidos	-101,1	-0,2%
Ajustamento temporal de impostos e contribuições	-383,1	-0,9%
Outros efeitos	389,7	0,9%
Saldo em contabilidade nacional	-1 406,1	-3,2%

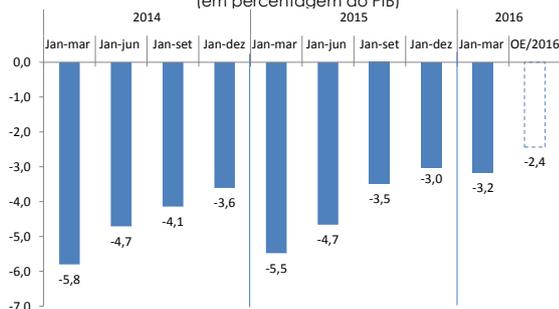
Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Notas: 1) Ajustamento *accrual* relativo a empresas públicas, ao SNS e à CGA. Este ajustamento consiste em adicionar os encargos assumidos e não pagos em 2016 e em subtrair os pagamentos realizados durante o ano respeitantes a encargos assumidos noutros períodos. 2) O efeito da delimitação setorial foi ajustado das injeções de capital em empresas pertencentes ao setor das administrações públicas, pelo facto destas operações consolidarem em termos agregados, não produzindo efeito no saldo orçamental das administrações públicas.

¹ No 1.º trimestre de 2016 os juros pagos de Obrigações do Tesouro, numa ótica de contabilidade pública, aumentaram em cerca de 410 M€ face a idêntico período de 2015, o que refletiu em grande medida a emissão de OT que pagam cupão em fevereiro.

² Veja-se a Caixa "Saldo das administrações públicas em contabilidade nacional: principais alterações introduzidas pelo SEC 2010", publicada na [Informação Técnica da UTAO n.º 21/2014](#).

3 No 1.º trimestre de 2016 não se realizaram operações de natureza one-off, à semelhança do que sucedeu no mesmo período de 2015. Por conseguinte, a evolução homóloga do défice ajustado no 1.º trimestre (Gráfico 2) coincide com a verificada pelo défice global. No entanto, no âmbito do OE/2016, encontram-se previstas para o conjunto do ano de 2016 medidas *one-off* que deverão contribuir para beneficiar o saldo das administrações públicas em cerca de 0,3 mil M€ (0,14 p.p. do PIB anual considerado nas projeções do OE/2016).

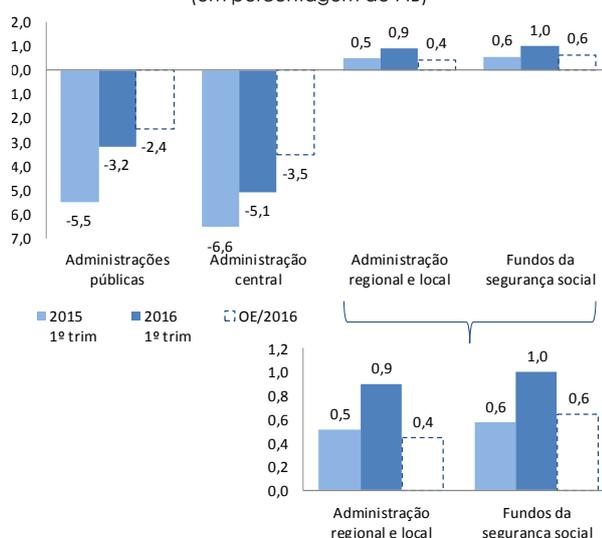
Gráfico 2 – Saldo das administrações públicas corrigido do efeito de medidas one-off
(em percentagem do PIB)



Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Notas: O saldo orçamental foi ajustado do efeito das medidas *one-off* identificadas na Caixa 1.

4 Todos os subsetores das administrações públicas contribuíram para a redução do défice orçamental no 1.º trimestre face ao período homólogo. A melhoria mais significativa foi alcançada ao nível da administração central, que viu o seu défice reduzir-se em 1,5 p.p. do PIB, para 5,1% (Gráfico 3). Nos subsetores da administração regional e local e dos fundos da segurança social os respetivos excedentes aumentaram, em ambos os casos, em 0,4 p.p. do PIB, para 0,9% e 1,0 %, respetivamente.

Gráfico 3 - Saldo das administrações públicas por subsetor corrigido do efeito de medidas one-off
(em percentagem do PIB)



Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Notas: No 1.º trimestre de 2015 e de 2016 não se realizaram operações *one-off*. O objetivo anual para 2016 encontra-se ajustado das operações *one-off* previstas no OE/2016, complementadas com informação disponibilizada no PE/2016-20, as quais se encontram identificadas na Caixa 1.

5 O défice registado pelas administrações públicas no 1.º trimestre excedeu o objetivo para o défice anual. O défice das administrações públicas registado no 1.º trimestre situou-se 1,0 p.p. acima do objetivo de 2,2% do PIB definido para o conjunto do ano no OE/2016 (Gráfico 1), tendo excedido em 0,8 p.p. o objetivo anual ajustado fixado em 2,4% do PIB (Gráfico 2). Em termos nominais, e excluindo as medidas de natureza *one-off* previstas para 2016 pelo Ministério das Finanças, o défice do 1.º trimestre representa aproximadamente 32,1% do défice total previsto para o conjunto do ano.

6 O desvio desfavorável evidenciado pelo défice no 1.º trimestre face ao objetivo anual definido no OE/2016 não coloca necessariamente em causa o seu cumprimento, embora coloque desafios à execução orçamental dos próximos trimestres. Importa salientar que o desvio desfavorável do 1.º trimestre não deve ser entendido como forçosamente indicativo do desempenho esperado para o conjunto do ano, uma vez que se trata de informação ainda muito parcelar. Com efeito, já em anos anteriores os défices em contabilidade nacional apurados para o 1.º trimestre excederam o valor apurado para o conjunto do ano. Ainda assim, a existência de um desvio desfavorável não deixa de colocar desafios à execução orçamental até ao final do ano, num contexto em que se poderá vir a materializar um crescimento do PIB inferior ao projetado pelo Ministério das Finanças³ e em que as medidas de política orçamental previstas no âmbito do OE/2016 permitem antecipar pressões ascendentes sobre o défice orçamental ao longo dos próximos trimestres. A este respeito são de salientar os efeitos esperados da reposição salarial na função pública, que por assumir um carácter gradual deverá ter um impacto crescente sobre o défice ao longo do ano, da reposição do horário semanal de 35 horas para os funcionários públicos no 2.º semestre que nalguns setores deverá gerar um acréscimo de custos com novas contratações e com o pagamento de horas extraordinárias, e os efeitos da descida do IVA da restauração prevista também para o 2.º semestre. Em sentido contrário, embora com menor impacto esperado sobre o défice, encontram-se previstas no OE/2016 medidas que devem proporcionar nos próximos trimestres uma receita acrescida face aos primeiros três meses do ano, como é o caso do Imposto sobre os Produtos Petrolíferos, do Imposto sobre o Tabaco, do Imposto de Selo e do Imposto sobre Veículos, pelo facto de terem tido um efeito ainda parcial sobre o 1.º trimestre, atendendo a que não entraram em vigor no início do ano. Ao efeito ascendente sobre o défice dos próximos trimestres que deverá resultar em termos líquidos das medidas já previstas por ocasião do OE/2016, acrescem dois novos fatores que na sequência dos desenvolvimentos das últimas semanas podem vir a consubstanciar-se em aumentos do défice. No plano nacional, a necessidade de capitalização da Caixa Geral de Depósitos, reconhecida na intervenção do Ministro das Finanças do passado dia 22 de junho sobre o plano de capitalização e estrutura de governação daquela instituição, poderá crescer ao défice orçamental enquanto injeção de capital. No plano europeu, o cenário de incerteza gerado na sequência do resultado do referendo realizado no Reino Unido no

³ Veja-se a Caixa "Atualização da estimativa anual do PIB real com base nos dados do 1.º trimestre de 2016" publicada na [Informação técnica da UTAO n.º 15/2016](#).

passado dia 23 de junho, em que venceu a decisão de saída da União Europeia, poderá resultar em custos acrescidos com a dívida pública Portuguesa e num impacto adverso sobre a atividade económica, e desse modo sobre o défice orçamental.

Caixa 1 – Medidas one-off

A interpretação adequada dos principais agregados orçamentais requer a exclusão de fatores de natureza temporária e não recorrente considerados como medidas one-off. Deste modo, para efeitos da análise excluiu-se o impacto das seguintes medidas:

2014: (i) Financiamento do Estado à Carris e à STCP; (ii) Perdão do empréstimo (*write-off*) que a Parvalorem detinha sobre o BPN Crédito; (iii) Capitalização do Novo Banco pelo Fundo de Resolução.

2015⁽¹⁾: (i) Venda e resolução do Banif.

2016: (i) Devolução de *pre-paid margins* do *European Financial Stability Facility*; (ii) Acerto de contribuições para a UE; (iii) Entrega de F-16 à Roménia; (iv) Concessões: IT-Telecom e Silopor.

Nota:

(1) Na sequência de esclarecimentos obtidos junto do INE, apurou-se que em 2015 a receita relativa à contribuição extraordinária para o Fundo de Resolução, registada em contabilidade pública, não foi considerada para efeitos de apuramento do saldo orçamental em contas nacionais. A autoridade estatística nacional encontra-se a aguardar orientações metodológicas do Eurostat quanto ao registo desta receita, que deverá ser efetuado de forma harmonizada em todos os Estados-Membros. A decisão sobre a forma de registo deverá ser implementada pelo INE em contas nacionais por ocasião do Procedimento dos Défices Excessivos de outubro. Não se encontrando esta receita efetivamente registada no saldo em contabilidade nacional em 2015, a UTAO deixou de considerá-la para efeitos do apuramento do saldo orçamental ajustado de medidas one-off, o que conduziu a uma revisão em baixa do défice ajustado de 3,1% para 3,0% do PIB.

Caixa 2 – Revisão dos Objetivos de Médio Prazo para o saldo orçamental estrutural

No âmbito da vertente preventiva do Pacto de Estabilidade, é definido para cada Estado-Membro um Objetivo de Médio Prazo para o saldo orçamental (OMP).

Este objetivo é estabelecido em termos estruturais e, exclui, portanto, os efeitos sobre o saldo orçamental decorrentes do ciclo económico e os efeitos de medidas one-off e de outros efeitos temporários.

Nos termos do Regulamento da Comissão Europeia n.º 1466/97, o OMP deve ser definido de modo a:

(i) garantir uma margem de segurança relativamente ao limite de 3% para o défice orçamental global;

(ii) assegurar a sustentabilidade das finanças públicas ou o rápido progresso nesse sentido;

(iii) cumpridos os critérios (i) e (ii), proporcionar margem de manobra em termos orçamentais, particularmente tomando em consideração as necessidades de investimento público.

Todos os Estados-Membros da área do euro comprometeram-se a convergir para o respetivo OMP ajustando o seu saldo orçamental estrutural em pelo menos 0,5% do PIB em cada ano.

Os OMP são atualizados de três em três anos pela Comissão Europeia, tomando em consideração as previsões atualizadas dos custos do envelhecimento apuradas no âmbito *Ageing Report*, publicado em cada triénio. O valor apurado pela Comissão Europeia é então adotado por cada Estado-Membro nos Programas de Estabilidade subsequentes, sendo possível adotar OMP mais exigentes caso o Estado-Membro entenda estarem reunidas condições para o atingir.

O cálculo do OMP segue uma metodologia comum para todos os Estados-Membros, que consta do Código de Conduta do Pacto de Estabilidade e Crescimento. A metodologia definida visa garantir o cumprimento dos três objetivos acima mencionados. Deste modo, o OMP corresponde ao valor máximo de três indicadores:

$$OMP^{min} = \max (OMP^{MR}, OMP^{DPI}, OMP^{euro/MTC2})$$

onde:

OMP^{MR} representa o OMP necessário para cumprir o valor máximo de referência de 3% do PIB para o défice orçamental, em linha com o objetivo (i) anteriormente enunciado. Este indicador é apurado em função da volatilidade do produto e da sensibilidade do saldo orçamental face a flutuações do produto, apurados com base em dados históricos;

OMP^{DPI} corresponde ao valor mínimo do OMP necessário para assegurar a sustentabilidade das finanças públicas ou o rápido progresso nesse sentido tendo em conta a dívida e os passivos implícitos de cada Estado-Membro, em linha com o objetivo (ii). Representa deste modo o valor mínimo do saldo orçamental estrutural que assegura a convergência do rácio da dívida para níveis prudentes, tomando em consideração a necessidade de estabilizar o rácio da dívida em 60% do PIB, os custos decorrentes do envelhecimento da população e o esforço suplementar de redução de dívida previsto por Estados-Membros com um rácio da dívida superior a 60% do PIB;

$OMP^{euro/MTC2}$ consiste no valor mínimo de -1% do PIB previsto para o OMP. A partir de 2018, este limite deverá passar a ser de -0,5% do PIB nos termos previstos no *Treaty on Stability, Coordination and Governance*, e também na Lei de Enquadramento Orçamental de Portugal, exceto se o rácio da dívida se situar significativamente abaixo 60% do PIB e os riscos para a sustentabilidade de longo prazo das finanças pública sejam baixos, caso em que o limite inferior para o OMP poderá manter-se em -1% do PIB.

Conforme referido anteriormente, o OMP apurado a partir do valor máximo entre os três indicadores corresponde ao OMP mínimo a adotar pelo Estado-Membro.

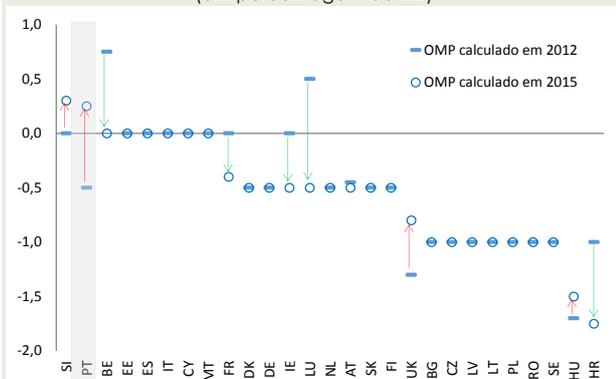
Em 2015, a Comissão Europeia procedeu à atualização dos OMP para os diferentes Estados-Membros, no âmbito da revisão regular prevista a cada três anos. Na sequência desta atualização, foram definidos os OMP para o período 2017-19, incorporados nos Programas de Estabilidade e nos Programas de Convergência apresentados pelos Estados-Membros até abril de 2016.

Nesta atualização, na maioria dos Estados-Membros o OMP manteve-se inalterado ou sujeito a pequenas revisões (Gráfico 1). **Quatro Estados-Membros viram o seu OMP para o saldo estrutural revisto em alta. Entre estes, foi em Portugal que a revisão no sentido de um OMP mais exigente foi mais significativa**, tendo correspondido a +0,75 p.p. do PIB. Em sentido contrário, em cinco Estados-Membros o OMP foi revisto em baixa face à atualização realizada em 2012 pela Comissão Europeia, tendo essa revisão sido mais expressiva Luxemburgo, na ordem de -1 p.p. do PIB, e na Bélgica e na Croácia, com -0,75 p.p. do PIB.

Na sequência da atualização dos OMP, o OMP definido para Portugal passa a ser o segundo mais exigente da União Europeia,

com um excedente de 0,25% do PIB para o saldo estrutural, que se segue ao excedente de 0,3% do PIB definido para a Eslovénia. No extremo oposto encontra-se a Croácia, com um OMP correspondente a um défice estrutural de 1,75% do PIB.

Gráfico 1 – Revisão dos Objetivos de Médio Prazo para o saldo orçamental estrutural (em percentagem do PIB)



Fontes: Programas de Estabilidade e Programas de Convergência por país. | Nota: No caso da Grécia, que se encontra sob Programa de Ajustamento Económico desde 2011, não foi possível encontrar referências ao OMP que terá sido calculado em 2012 ou à atualização que terá sido levada a cabo em 2015.

No caso de Portugal, na atualização do OMP realizada pela Comissão Europeia, a revisão em alta ficou a dever-se ao indicador relativo ao critério de sustentabilidade OMP^{DPI} , que aumentou de -0,5% para 0,25% do PIB (Tabela 1). Isto significa que para garantir a sustentabilidade das finanças públicas ou uma rápida convergência nesse sentido, será necessário que Portugal alcance um saldo orçamental estrutural bastante mais exigente do que o considerado anteriormente. De acordo com os esclarecimentos da Comissão Europeia, na sequência de um pedido de informação formulado pela UTAO, esta alteração face à anterior atualização do OMP mínimo reflete o aumento da dívida pública, o abrandamento do crescimento da atividade económica e o aumento dos custos implícitos do envelhecimento, fatores que contribuem para um OMP^{DPI} mais elevado.

Tabela 1 – Revisão dos Objetivos de Médio Prazo para o saldo orçamental estrutural de Portugal (em percentagem do PIB)

	Atualização de 2012	Atualização de 2015
OMP^{MR}	-1,8	-1,6
OMP^{DPI}	-0,5	0,25
$OMP^{euro/MTC2}$	-1,0	-1,0
$OMP^{min} = \max (OMP^{MR}, OMP^{DPI}, OMP^{euro/MTC2})$	-0,5	0,25

Fonte: *Vade Mecum on the Stability and Growth Pact*, edição de 2016.

Também o indicador OMP^{MR} para Portugal foi revisto em alta, o que implica que para garantir o cumprimento do limite de 3% do PIB para o défice global seria também necessário alcançar um resultado mais exigente ao nível do saldo estrutural do que o considerado na atualização anterior. Ainda assim, não foi este o indicador que determinou a revisão em alta do OMP, uma vez que o OMP^{DPI} requer que seja alcançado um saldo estrutural mais elevado do que o OMP^{MR} .

Caixa 3 – Recomendações do Conselho da UE no âmbito do Semestre Europeu em 2016

No contexto do Semestre Europeu, a Comissão procedeu a uma análise exaustiva da política económica de Portugal, dando origem a um conjunto de considerações e recomendações divulgado em maio de 2016. Para esta análise foi também avaliado o Programa de Estabilidade e o Programa Nacional de Reformas, bem como o seguimento dado às recomendações dirigidas a Portugal em anos anteriores. Tomou em consideração não apenas a sua relevância para uma política orçamental e socioeconómica sustentável em Portugal, mas também a sua conformidade com as regras e orientações da UE, dada a necessidade de reforçar a governação económica global da União Europeia mediante um contributo à escala da UE para as futuras decisões nacionais.

Apresenta-se de seguida uma síntese das principais conclusões das Recomendações, emitidas pela Comissão para posterior retificação por parte do Conselho da União Europeia:

Recomendação n.º 1

Garantir uma correção sustentável do défice excessivo em 2016 por meio de uma redução do défice das administrações públicas para 2,3% do PIB em 2016, adotando para tal as medidas estruturais necessárias e fazendo uso de todos os ganhos extraordinários para reduzir o défice e a dívida. Esta correção é coerente com uma melhoria do saldo estrutural de 0,25% do PIB em 2016. Seguidamente, atingir um ajustamento orçamental anual de pelo menos 0,6% do PIB em 2017. Proceder, até fevereiro de 2017, a um profundo reexame da despesa a todos os níveis da administração pública e reforçar o controlo das despesas, a eficácia em termos de custos e a orçamentação. Garantir a sustentabilidade de longo prazo do setor da saúde, sem comprometer o acesso aos cuidados de saúde primários. Tornar o sistema de pensões menos dependente de transferências orçamentais. Até ao final de 2016, reorientar os planos de reestruturação em curso das empresas públicas.

Recomendação n.º 2

Em consulta com os parceiros sociais, assegurar a coerência do salário mínimo com os objetivos de promoção do emprego e da competitividade nos diferentes setores.

Recomendação n.º 3

Garantir a ativação efetiva dos desempregados de longa duração e melhorar a coordenação entre os serviços de emprego e os serviços sociais. Reforçar os incentivos para que as empresas contratem pessoal em regime de contratos permanentes.

Recomendação n.º 4

Tomar medidas, até outubro de 2016, para facilitar o saneamento dos balanços das instituições de crédito e fazer frente aos níveis elevados de crédito em risco. Tornar o regime de fiscalidade das empresas menos propício ao recurso ao endividamento e melhorar o acesso ao financiamento através do mercado de capitais para as *start-up* e as pequenas e médias empresas.

Recomendação n.º 5

Reforçar a transparência e a eficiência na contratação pública, no que se refere às parcerias público-privadas e às concessões. Até ao final de 2016, melhorar e acelerar os processos administrativos e de licenciamento, acelerar a resolução dos litígios fiscais e reduzir as barreiras regulamentares, em especial nos serviços às empresas. Incentivar a cooperação entre as universidades e o setor empresarial.

Baseado no documento da Comissão Europeia: "Recomendação de RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO relativa ao Programa Nacional de Reformas de Portugal para 2016 e que formula um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade de Portugal para 2016", COM(2016) 342 final.

Caixa 4 – Declarações das autoridades europeias e nacionais da sequência da conclusão da 4.ª missão de supervisão pós-programa de ajustamento em Portugal

Apresentam-se de seguida as declarações finais das autoridades oficiais, divulgadas no dia 22 de junho, o dia em foi concluída a 4.ª missão de supervisão pós-programa de ajustamento em Portugal.

A. Comissão Europeia e Banco Central Europeu

Funcionários da Comissão Europeia, em colaboração com funcionários do Banco Central Europeu, visitaram Portugal entre 15 e 22 de junho para realizar a quarta missão de supervisão pós programa. Esta visita serviu também como acompanhamento específico no âmbito do procedimento da UE relativo aos desequilíbrios macroeconómicos. A missão foi coordenada com a quarta missão de acompanhamento pós-programa do Fundo Monetário Internacional. Participaram também na missão funcionários do Mecanismo Europeu de Estabilidade no que se refere aos aspetos relacionados com o respetivo sistema de alerta precoce.

A economia portuguesa está agora no seu quarto ano de recuperação da crise. Desde a conclusão da terceira missão de supervisão pós-programa, no início de fevereiro de 2016, o ritmo da recuperação ficou, no entanto, aquém das expectativas, aumentando assim os riscos negativos que pesam sobre as perspetivas orçamentais, tendo as condições de financiamento piorado ligeiramente. O ritmo da recuperação continua a ser afetado por um nível elevado de endividamento de todos os setores da economia e pela rigidez dos mercados de trabalho e de produtos. A médio prazo, são necessárias mais reformas tendentes ao aumento da produtividade e da resiliência para estimular o crescimento potencial e garantir uma convergência consistente do rendimento per capita de Portugal com a média da zona euro. As autoridades comprometeram-se a respeitar as regras orçamentais europeias. Para alcançar esse objetivo, importa reforçar os esforços de redução do défice orçamental estrutural subjacente.

O ritmo da atividade económica voltou a diminuir no primeiro trimestre de 2016, na sequência da desaceleração do crescimento real do PIB já observado no segundo semestre de 2015. Apesar de o consumo das famílias se ter mantido forte, o crescimento das exportações abrandou em consequência da diminuição da dinâmica da procura em mercados de exportação importantes como sejam Angola, Brasil e China. Além disso, o investimento contribuiu negativamente para o crescimento, tendo sido travado por um elevado nível de endividamento das empresas e de incerteza política. Para o futuro, espera-se que a atividade económica volte a ganhar alguma dinâmica essencialmente apoiada no crescimento do consumo privado, enquanto as exportações líquidas deverão ter um contributo negativo. No curto prazo, prevê-se, entre outras, que o consumo privado seja fomentado pelas recentes medidas políticas. No entanto, estas medidas não deverão produzir efeitos duradouros pelo que o consumo privado deverá desacelerar de novo em 2017. Embora os riscos de revisão em baixa das perspetivas resultem também do contexto externo, os riscos são, na sua maioria, internos e dizem respeito, inter alia, à adequação das medidas de política interna.

O Governo estima que o défice nominal atinja 2,2% em 2016. Dados orçamentais baseados na contabilidade de caixa sugerem que a execução orçamental correspondeu no geral ao previsto, entre janeiro e abril, mas subsistem ainda incertezas e riscos significativos para o resto do ano. A missão prevê um défice nominal mais próximo de 3%. O ajustamento do défice orçamental estrutural subjacente em 2016 reflete um esforço de consolidação insuficiente. Para assegurar uma trajetória descendente do rácio da dívida pública em relação ao PIB, que ascendia a cerca de 129% do PIB no final de 2015, é necessário continuar os esforços de consolidação. A prossecução das reformas em termos de gestão das finanças públicas e uma revisão exaustiva da despesa serão

elementos importantes para continuar a melhorar o controlo das despesas e a conter os riscos orçamentais de um modo mais geral.

A consolidação do setor bancário deve ser prosseguida uma vez que os elevados níveis de exposições não produtivas continuam a pesar negativamente na rentabilidade e no capital dos bancos. As condições de funcionamento do setor financeiro continuam a ser difíceis e contribuem para prolongar o processo de consolidação dos balanços dos bancos. Neste contexto, importa prosseguir os esforços dos bancos para melhorar a sua rentabilidade, qualidade dos ativos, e mecanismos de governação. Apesar de terem sido tomadas medidas ao longo dos últimos anos para ajudar a dar resposta ao elevado (embora em declínio) nível de endividamento das empresas, uma abordagem mais ambiciosa em matéria de reestruturação do crédito das empresas contribuiria para melhorar as condições necessárias ao investimento produtivo e aumentaria a resiliência do sistema bancário no geral. A missão terminou antes dos desenvolvimentos de 22 de junho relacionados com o setor bancário.

Medidas para fazer face aos estrangulamentos estruturais aumentariam a resiliência, a competitividade e o potencial de crescimento. No mercado de trabalho, os esforços de reforma deverão ser intensificados visto a segmentação do mercado de trabalho, o desemprego de longa duração e o desemprego dos jovens continuarem elevados. Além disso, as realizações do passado devem ser preservadas. As reformas do mercado de trabalho empreendidas durante o programa e que reforçaram, por exemplo, a possibilidade de recurso a acordos de empresa, sempre que necessário, são essenciais para a adaptabilidade da economia portuguesa. O impacto do aumento do salário mínimo, que abrange agora pelo menos um quinto de todos os trabalhadores, deve ser cuidadosamente acompanhado, em especial no que diz respeito à empregabilidade dos trabalhadores pouco qualificados e à estrutura salarial geral.

A missão também debateu a evolução recente das políticas destinadas a melhorar a competitividade. No domínio das indústrias de rede, não estão planeadas novas medidas concretas para reduzir os custos para os utilizadores dos portos e a dívida tarifária do setor da eletricidade. Estão em curso esforços destinados a melhorar o ambiente empresarial. As autoridades preveem agora também avaliar os encargos regulamentares de nova legislação em matéria de empreendedores, trabalhadores e consumidores. Foi sublinhado o impacto para a competitividade e os potenciais riscos orçamentais decorrentes da reversão das privatizações e das concessões de transporte urbano anteriormente previstas.

No âmbito geral, a missão recordou a importância de aumentar a flexibilidade e a competitividade da economia portuguesa para sustentar uma recuperação económica gradual, reforçar a sua resiliência aos choques e melhorar as perspetivas de crescimento potencial. Em conjunto com uma redução mais substancial da dívida pública e privada, estas são também as principais questões que permitem reduzir desequilíbrios excessivos.

A equipa da missão gostaria de agradecer às autoridades portuguesas e ao Fundo Monetário Internacional pelo debate aberto e construtivo.

B. Ministério das Finanças

As reuniões da quarta missão do Post-Programme Surveillance (PPS – a cargo da Comissão Europeia, do Banco Central Europeu e do Mecanismo Europeu de Estabilidade) e do Post-Program Monitoring (PPM – do Fundo Monetário Internacional) decorreram de 15 a 22 de junho. Estas missões ocorrerão regularmente até que Portugal salde uma parte significativa dos empréstimos recebidos no âmbito do Programa de Ajustamento Económico e Financeiro, que terminou em 2014. Este mecanismo de acompanhamento traduz-se numa série de consultas técnicas.

As autoridades portuguesas tiveram a oportunidade de discutir com as instituições internacionais os avanços registados desde a terceira missão, realizada em janeiro. Assim, verificaram-se os progressos como a aprovação do Orçamento do Estado e da sua rigorosa implementação, a aprovação do Programa de Estabilidade e a aprovação do Programa Nacional de Reformas. A missão serviu para debater em maior detalhe as reformas estruturais que já estão a ser implementadas e as previstas até ao horizonte de 2020. Estas reformas irão fomentar a competitividade da economia portuguesa e promover um crescimento sustentado e inclusivo.

O Governo toma nota dos pontos levantados pelas instituições internacionais. No que respeita às perspetivas orçamentais, o Governo remete para os dados conhecidos da execução orçamental – dados esses acolhidos pela Missão. Reafirma, ainda, o seu compromisso em continuar a implementar de forma rigorosa o Orçamento aprovado na Assembleia da República. Tal execução permitirá que Portugal alcance um défice claramente compatível com as regras europeias e, dessa forma, saia do Procedimento por Défices Excessivos.

O Ministério das Finanças agradece a disponibilidade e o empenho de todos os serviços e das equipas que prepararam e que participaram nesta missão.

Receita e despesa

A análise deste capítulo é apresentada em termos ajustados, i.e. excluindo o efeito de fatores de natureza temporária e não recorrente considerados como medidas *one-off*.⁴

Como referencial anual para a análise da receita e da despesa é utilizado o PE/2016-20, já que na sequência do apuramento dos resultados de contas nacionais do 4.º trimestre de 2015 se alteraram as variações homólogas por rubrica que estavam implícitas no OE/2016. Recorde-se que o PE/2016-20 confirmou o objetivo definido no OE/2016 para o défice de 2016 em percentagem do PIB, embora tenha revisto a receita e a despesa.

7 A melhoria do saldo orçamental face ao período homólogo foi alcançada através de um aumento da receita e de um simultâneo decréscimo da despesa. No 1.º trimestre de 2016, a receita total registou um acréscimo de 0,4 mil M€, a que correspondeu um crescimento de 2,3% face a idêntico período de 2015 (Tabela 2). A despesa total, pelo contrário, evidenciou uma redução de 0,5 mil M€, que se traduziu numa contração de 2,7% em termos homólogos.

8 Apesar do crescimento, a receita evidenciou no 1.º trimestre uma evolução menos favorável do que a prevista para o conjunto do ano, o que se deveu essencialmente à evolução das outras receitas correntes. Nos primeiros três meses de 2016, o crescimento da receita cifrou-se, recorde-se, em 2,3%, o que compara com um crescimento mais acentuado, de 3,3%, previsto para o conjunto do ano (Tabela 2). Em termos globais, o acréscimo da receita alcançado no 1.º trimestre representou cerca de 15,8% do acréscimo total da receita previsto para 2016 (Gráfico 4). Esta evolução é essencialmente justificada pela execução

desfavorável das outras receitas correntes, que evidenciaram uma queda de 0,3 mil M€ face ao período homólogo, quando em termos anuais se encontra previsto um aumento de aproximadamente 0,4 mil M€. A redução das outras receitas correntes observada no 1.º trimestre refletiu em grande medida a diminuição de transferências correntes recebidas da União Europeia pelas administrações públicas.

9 Ao contrário da receita total, o desempenho da receita fiscal no 1.º trimestre superou o crescimento anual projetado no PE/2016-20, enquanto as contribuições sociais evidenciaram um crescimento em linha com o objetivo. Apesar da receita total ter registado uma evolução desfavorável relativamente ao implícito no objetivo para 2016, a receita fiscal, que representa cerca de 58% do total de receita, cresceu no 1.º trimestre a um ritmo superior ao previsto em termos anuais (6,0% face a 3,2%) (Tabela 2). O crescimento da receita fiscal concentrou-se fundamentalmente ao nível dos impostos indiretos. Nesta rubrica destaca-se o crescimento das receitas de IVA e de impostos sobre a importação, associados ao crescimento da atividade económica e das importações, o crescimento das receitas de impostos especiais sobre o consumo, em virtude do agravamento introduzido no imposto sobre produtos petrolíferos e aumento da receita de imposto sobre o tabaco por antecipação de introdução no consumo, antes da entrada em vigor do OE/2016. Por sua vez, as contribuições sociais evidenciaram no 1.º trimestre um crescimento de 3,1%, idêntico ao projetado para o conjunto do ano.

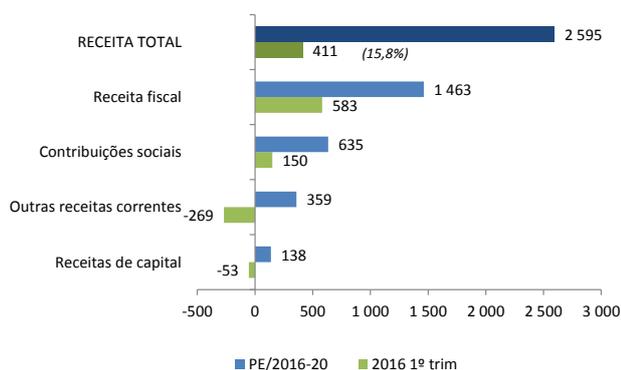
Tabela 2 – Receita e despesa (ajustadas)
das administrações públicas

	2015 1º trim		2016 1º trim				2016 PE/2016-20	
	Em milhões de euros	Em % do PIB	Em milhões de euros	Em % do PIB	Variação homóloga em p.p. do PIB	Taxa de variação homóloga em %	Em % do PIB	Taxa de variação homóloga em %
Receita Total	17 487	40,9	17 897	40,4	-0,5	2,3	43,6	3,3
Receita corrente	17 204	40,2	17 668	39,8	-0,4	2,7	42,8	3,2
Receita fiscal	9 771	22,8	10 354	23,4	0,5	6,0	25,2	3,2
Impostos indiretos	5 916	13,8	6 466	14,6	0,8	9,3	14,9	7,2
Impostos diretos	3 855	9,0	3 887	8,8	-0,2	0,8	10,2	-2,0
Contribuições sociais	4 871	11,4	5 021	11,3	-0,1	3,1	11,5	3,1
Outras receitas correntes	2 563	6,0	2 294	5,2	-0,8	-10,5	6,1	3,2
Vendas	1 506	3,5	1 504	3,4	-0,1	-0,3	3,6	0,0
Outra receita corrente	1 056	2,5	792	1,8	-0,7	-25,0	2,6	0,0
Receitas de capital	282	0,7	229	0,5	-0,1	-18,8	0,8	10,4
Despesa Total	19 831	46,4	19 303	43,5	-2,8	-2,7	46,0	1,8
Despesa corrente	18 929	44,3	18 637	42,0	-2,2	-1,5	43,5	2,3
Consumo intermédio	2 285	5,3	2 317	5,2	-0,1	1,4	6,2	8,6
Despesas com pessoal	4 819	11,3	4 877	11,0	-0,3	1,2	11,1	1,8
Prestações sociais	8 145	19,0	8 189	18,5	-0,6	0,5	18,6	0,3
Subsídios	209	0,5	170	0,4	-0,1	-18,7	0,8	19,6
Juros	2 133	5,0	1 896	4,3	-0,7	-11,1	4,4	3,4
Outras despesas correntes	1 339	3,1	1 188	2,7	-0,5	-11,3	2,5	0,2
Despesa de capital	902	2,1	666	1,5	-0,6	-26,1	2,5	-5,7
Investimento	717	1,7	517	1,2	-0,5	-27,9	1,9	-5,4
Outras despesas de capital	185	0,4	149	0,3	-0,1	-19,4	0,5	-6,7
Saldo global	-2 345	-5,5	-1 406	-3,2	2,3		-2,4	
Saldo primário	-211	-0,5	490	1,1	1,6		2,0	
Receita fiscal e contributiva	14 642	34,2	15 374	34,7	0,4	5,0	36,6	3,2
Despesa corrente primária	16 796	39,3	16 741	37,8	-1,5	-0,3	39,1	2,5
Despesa primária	17 698	41,4	17 408	39,3	-2,1	-1,6	41,5	2,0
Por memória:								
PIB nominal	42 772		44 338			3,7		3,9

Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Notas: Os impostos indiretos correspondem a impostos sobre a produção e a importação e os impostos diretos correspondem a impostos sobre o rendimento e património. Nas outras receitas correntes estão incluídas as vendas. Os dados foram ajustados do efeito das medidas *one-off* identificadas na Caixa 1.

⁴ Os valores não ajustados encontram-se na Tabela 3 em Anexo.

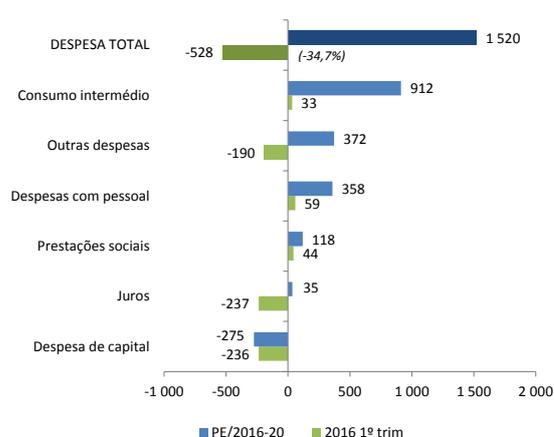
**Gráfico 4 – Variação anual da receita (ajustada)
no 1.º trimestre de 2016**
(em milhões de euros)



Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO.

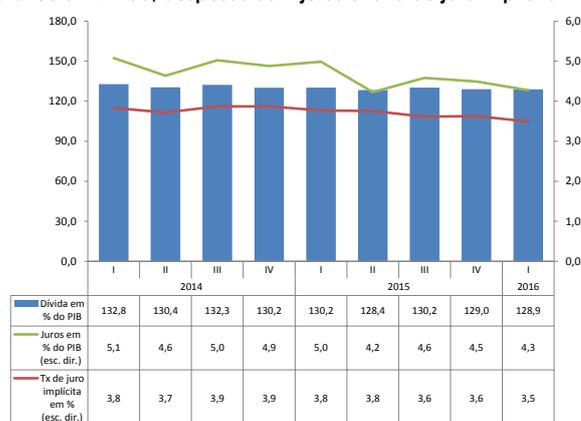
10 No que se refere à despesa, o decréscimo verificado no 1.º trimestre evidenciou uma evolução de sentido contrário face ao projetado em termos anuais, tendo os desvios mais significativos ocorrido ao nível da despesa com juros e das outras despesas correntes. Nos primeiros três meses de 2016, a despesa total reduziu-se 2,7% relativamente ao trimestre homólogo, o que compara com um crescimento de 1,8% projetado para o conjunto no ano no PE/2016-20 (Tabela 2). Para esta evolução de sentido contrário, o maior contributo adveio da despesa com juros e, em menor grau, das outras despesas correntes (Gráfico 5). A despesa com juros diminuiu 11,1% em termos homólogos no 1.º trimestre, quando em termos anuais se projeta um aumento moderado de 0,4%. A redução desta despesa, num contexto em que o stock nominal de dívida aumentou, refletiu uma redução da taxa de juro implícita da dívida pública, de 3,8% no 1.º trimestre de 2015 para 3,5% nos primeiros três meses de 2016 (Gráfico 6). Neste âmbito, é de assinalar a amortização antecipada do empréstimo do FMI, obtido no contexto do Programa de Assistência Económica e Financeira, e a poupança no pagamento de juros de empréstimos obtidos junto de entidades fora das administrações públicas em virtude da sua substituição por empréstimos dentro das administrações públicas e, em menor grau, a emissão de Obrigações do Tesouro, nomeadamente em Fevereiro de 2015, a uma taxa de juro mais favorável. As outras despesas correntes, para as quais se encontra previsto um crescimento de 3,2% em 2016, registaram no 1.º trimestre uma queda de 11,3%, em virtude da redução das contribuições para os recursos próprios da União Europeia com base no IVA e no Rendimento Nacional Bruto. Este resultado reflete, por um lado, um efeito de base pelo facto de em 2015 ter havido lugar a pagamentos associados ao 7.º orçamento rectificativo da UE e, por outro lado, uma menor antecipação de duodécimos da contribuição financeira nos primeiros meses de 2016 face ao que sucedeu em 2015. Deste modo, a evolução divergente face ao objetivo verificada ao nível das outras despesas correntes deverá esbater-se no decorrer do ano, tendo em conta que o valor orçamentado para esta componente da contribuição financeira em 2016 perspetiva um crescimento desta despesa face a 2015.

**Gráfico 5 – Variação anual da despesa (ajustada)
no 1.º trimestre de 2016**
(em milhões de euros)



Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Nota: As outras despesas apresentadas no gráfico incluem as outras despesas correntes e os subsídios.

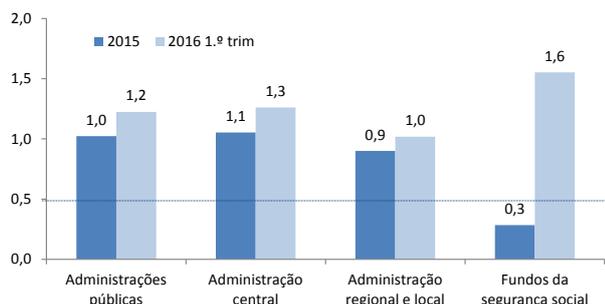
Gráfico 6 – Dívida, despesas com juros e taxa de juro implícita



Fontes: INE, Banco de Portugal e cálculos da UTAO. | Notas: A definição utilizada para a dívida pública é a estabelecida no âmbito do PDE (vulgo "Dívida de Maastricht"). A taxa de juro implícita resulta do quociente entre as despesas com juros do ano terminado no trimestre e o stock de dívida do final do trimestre homólogo.

11 Nas despesas com pessoal, apesar do crescimento no 1.º trimestre ter ficado aquém do projetado para o conjunto do ano, existem riscos em torno do cumprimento do objetivo anual para esta despesa. As despesas com pessoal evidenciaram um crescimento de 1,2% face ao período homólogo, mais moderado do que o previsto anualmente de 1,8%. No entanto, tendo em conta a reposição gradual dos salários na função pública, é expectável que nos próximos trimestres se verifique uma aceleração das despesas com pessoal face ao período homólogo. Acresce ainda que, embora se encontre prevista no OE/2016 uma poupança de custos neste domínio decorrente da política de substituição do número de funcionários à taxa de 2:1, os dados do emprego público evidenciam que até março de 2016 tem havido um aumento do número de funcionários (Gráfico 7). Adicionalmente, a reposição do horário das 35 horas semanais na função pública iniciada no 2.º semestre de 2016 poderá pressionar também em alta a evolução desta despesa. Deste modo, apesar da evolução mais moderada verificada no 1.º trimestre, é previsível uma aceleração das despesas com pessoal nos próximos trimestres, não sendo de excluir que esta despesa possa vir a ter um crescimento superior ao previsto no objetivo anual.

Gráfico 7 – Rácio de entradas por saídas de trabalhadores nas administrações públicas



Fontes: Direção-Geral da Administração e do Emprego Público e cálculos da UTAO. | Notas: O rácio de entradas por saídas de trabalhadores representa o número de trabalhadores que entraram nas administrações públicas por cada trabalhador que saiu deste setor. A política de substituição de funcionários à taxa de 2:1 corresponde a um rácio de 0,5.

12 O consumo intermédio evidenciou igualmente no 1.º trimestre um crescimento mais moderado do que o projetado em termos anuais, embora seja expectável uma aceleração desta despesa no decorrer do ano. No 1.º trimestre esta despesa aumentou 1,4%, acréscimo que refletiu em grande medida o aumento dos encargos com Parcerias Público-Privadas (PPPs). No entanto, é de esperar um maior ritmo de aumento das despesas de consumo intermédio nos próximos trimestres, tendo em conta que o crescimento de 8,6% projetado para o conjunto do ano refletia o aumento dos valores contratualizados relativos a PPPs previstos para 2016.

13 No que se refere às despesas de capital, a redução homóloga registada no 1.º trimestre representa aproximadamente 86% da redução prevista em termos anuais. No 1.º trimestre, as despesas de capital evidenciaram uma queda de 26,1% por comparação com o período homólogo. Esta evolução refletiu o comportamento das despesas de investimento as administrações públicas que caíram 27,9%, evidenciando um ritmo de redução bastante mais acentuado do que o projetado em termos anuais (-5,4%). Por subsector, a redução do investimento traduziu fundamentalmente a evolução ao nível da administração local, que registou uma redução de cerca de 32%, e, em menor grau, ao nível das empresas públicas reclassificadas com destaque para a parque escolar, Hospitais EPE e Infraestruturas de Portugal.

Caixa 5 – Recomendação de decisão do Conselho que estabelece que Portugal não tomou medidas eficazes em resposta à recomendação do Conselho de 21 de junho de 2013

Transcrevem-se de seguida a recomendação de decisão do Conselho que estabelece que Portugal não tomou medidas eficazes em resposta à recomendação do Conselho de 21 de junho de 2013 sobre o Procedimento dos Défices Excessivos, a qual foi divulgada no dia 7 de julho de 2016.

“Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 126.º, n.º 8. Tendo em conta a recomendação da Comissão Europeia,

Considerando o seguinte:

(1) De acordo com o artigo 126.º do Tratado, os Estados-Membros devem evitar défices orçamentais excessivos.

(2) O Pacto de Estabilidade e Crescimento assenta no objetivo de assegurar a solidez das finanças públicas enquanto meio de reforçar as condições propícias à estabilidade dos preços e a um crescimento sólido e sustentável, favorável à criação de emprego. O Pacto de Estabilidade e Crescimento inclui o Regulamento (CE) n.º 1467/97 do Conselho, de 7 de julho de 1997, relativo à aceleração e clarificação da aplicação do procedimento relativo aos défices excessivos, que foi adotado com o objetivo de assegurar a rápida correção dos défices excessivos das administrações públicas.

(3) O Conselho, deliberando com base numa recomendação da Comissão, decidiu, em 2 de dezembro de 2009, em conformidade com o artigo 126.º, n.º 6, do Tratado, que existia um défice excessivo em Portugal e emitiu uma recomendação para corrigir o défice excessivo até 2013, o mais tardar, em conformidade com o artigo 126.º, n.º 7, do Tratado e do artigo 3.º do Regulamento (CE) n.º 1467/97 do Conselho. Na sequência de um pedido de assistência financeira por parte da União Europeia, dos Estados-Membros da área do euro e do Fundo Monetário Internacional (FMI), apresentado pelas autoridades portuguesas, o Conselho decidiu conceder assistência financeira da União a Portugal. O Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica (a seguir denominado «Memorando de Entendimento») entre a Comissão e as autoridades portuguesas foi assinado em 17 de maio de 2011. Desde então, o Conselho adotou duas novas recomendações dirigidas a Portugal (em 9 de outubro de 2012 e 21 de junho de 2013) com base no artigo 126.º, n.º 7, do Tratado, que prorrogaram o prazo para a correção da situação de défice excessivo até 2014 e 2015, respetivamente. Em ambas as recomendações, o Conselho considerou que, embora Portugal tivesse tomado medidas eficazes, tinham ocorrido acontecimentos económicos adversos inesperados com importantes consequências desfavoráveis para as finanças públicas.

(4) Especificamente, a fim de reduzir o défice nominal público para um nível inferior ao valor de referência de 3 % do PIB até 2015, de uma forma credível e sustentável, recomendou-se a Portugal: a) que reduzisse o défice nominal para 5,5 % do PIB em 2013, 4,0 % do PIB em 2014 e 2,5 % do PIB 2015, que foi considerado coerente com uma melhoria do saldo estrutural de 0,6% do PIB em 2013, 1,4 % do PIB em 2014 e 0,5 % do PIB em 2015, com base na atualização das perspetivas económicas de Portugal elaboradas em maio de 2013 pelos serviços da Comissão; b) que aplicasse medidas representando 3,5 % do PIB para limitar o défice de 2013 a 5,5 % do PIB, incluindo medidas definidas na Lei de Orçamento do Estado de 2013 e medidas adicionais incluídas no orçamento suplementar, designadamente, reduções na massa salarial, aumento da eficiência no funcionamento da administração pública, redução do consumo público e uma melhor utilização dos fundos da União; c) que, com base na reforma das despesas públicas, adotasse medidas de consolidação permanentes no valor, pelo menos, de 2,0 % do PIB com o objetivo de atingir um défice nominal de 4,0 % do PIB em 2014, de racionalizar e modernizar a administração pública, resolver as redundâncias a

nível das funções e entidades do setor público, aumentar a sustentabilidade do sistema de pensões e alcançar economias orientadas em diferentes ministérios setoriais; d) que adotasse as medidas de consolidação permanentes necessárias para atingir o objetivo de déficit para 2015 de 2,5 % do PIB. Além disso, recomendou-se que Portugal mantivesse a dinâmica de reforma na gestão das finanças públicas, através da revisão da Lei de Enquadramento Orçamental até ao final de 2013, a fim de aperfeiçoar ainda mais os procedimentos orçamentais e os princípios da gestão orçamental, responsabilização, transparência e simplificação e que continuasse a trabalhar no sentido de limitar passivos contingentes provenientes de empresas públicas e parcerias público-privadas.

(5) Com base na atualização das perspetivas económicas de Portugal elaboradas em maio de 2013 pelos serviços da Comissão, que estiveram na base da recomendação do Conselho de 21 de junho de 2013, previa-se que a economia portuguesa sofresse uma contração de 2,3 % em 2013, antes de crescer 0,6 % e 1,5 %, respetivamente, nos dois anos seguintes. O crescimento do PIB nominal foi estimado em -0,6 % e 1,8 % em 2013 e 2014, respetivamente, e em 2,7 % no ano seguinte.

(6) Na sua Recomendação de 21 de junho de 2013, o Conselho fixou o prazo de 1 de outubro de 2013 para que fossem tomadas medidas eficazes em conformidade com o disposto no artigo 3.º, n.º 4, do Regulamento (CE) n.º 1467/97. Em conformidade com o artigo 10.º, n.º 2, alínea a), do Regulamento (UE) n.º 472/2013, Portugal foi isento da obrigação de apresentar um relatório separado ao abrigo do procedimento relativo aos défices excessivos, tendo apenas transmitido um relatório no âmbito do seu programa de ajustamento macroeconómico.

(7) Os riscos de incumprimento da Recomendação do Conselho de 21 de junho de 2013 foram de novo assinalados em avaliações posteriores. Em julho de 2015, com base na sua avaliação do programa de estabilidade de 2015, o primeiro após a saída do programa de ajustamento económico, o Conselho concluiu que existia o risco de Portugal não cumprir as disposições do Pacto de Estabilidade e Crescimento. De igual modo, o parecer da Comissão sobre o projeto de plano orçamental de Portugal para 2015 concluiu que Portugal corria o risco de não cumprir as regras do Pacto de Estabilidade e Crescimento. Em especial, a Comissão assinalou um risco para a correção atempada do déficit excessivo até 2015. Por outro lado, também chamou a atenção para a insuficiência de esforço estrutural em relação à recomendação, indicando a necessidade de novas medidas de consolidação estrutural para 2015, a fim de apoiar uma correção sustentável e credível do déficit excessivo.

(8) Uma nova avaliação das medidas adotadas por Portugal para corrigir o déficit excessivo até 2015, em resposta à Recomendação do Conselho de 21 de junho de 2013, leva às seguintes conclusões:

– Na sequência da notificação do déficit público de 2015, validada pela Comissão (Eurostat), o déficit público ascendeu, em 2015, a 4,4 % do PIB, acima do valor de referência do Tratado de 3,0 % do PIB. A diferença relativamente ao valor de referência deveu-se em grande medida a uma medida de apoio ao setor financeiro, no contexto da resolução do Banif no final de 2015, que teve um impacto negativo de 1,4 % do PIB sobre o déficit orçamental. Se considerarmos o efeito desta medida juntamente com receitas excecionais, o déficit público ter-se-ia situado, ainda assim, acima do valor de referência do Tratado.

– A melhoria cumulativa do saldo estrutural no período de 2013 a 2015 é estimada em 1,1 % do PIB, valor significativamente inferior aos 2,5 % do PIB recomendados pelo Conselho. Após ajustamento tendo em conta os efeitos do crescimento do produto potencial

revisito, bem como receitas inesperadas ou quebras nas receitas, em comparação com o cenário de base subjacente à recomendação, a melhoria cumulativa é reduzida acentuadamente para -0,1 % do PIB.

– O montante das medidas aplicadas até junho de 2014 era consentâneo com os objetivos estabelecidos ao abrigo do programa de ajustamento macroeconómico. Em seguida, o montante das medidas de consolidação permanentes, subjacentes aos objetivos orçamentais para 2014 foi significativamente reduzido ao longo do tempo, passando de 2,3 % do PIB, valor previsto no orçamento de 2014, para cerca de 1,5 % do PIB nas previsões subjacentes ao orçamento de 2015. O montante das medidas tomadas situa-se, assim, claramente aquém da recomendação de tomar medidas adicionais equivalentes a, pelo menos, 2,0 % do PIB, em 2014. Em 2015, o montante das medidas permanentes de consolidação orçamental foi reduzido para cerca de 0,6 % do PIB e o objetivo de déficit nominal foi fixado em 2,7 % do PIB. Deste modo, as medidas de consolidação estrutural previstas foram claramente insuficientes para alcançar o objetivo de déficit recomendado para 2015, ou seja, 2,5 % do PIB. O déficit público registado em 2015 confirmou a insuficiência das medidas previstas.

– De um modo geral, desde junho de 2014, a correção do déficit nominal tem sido impulsionada pela recuperação económica e pela diminuição das despesas com juros num contexto de taxas de juros baixas. As receitas excecionais não foram utilizadas para acelerar a redução do déficit e o volume das medidas de consolidação estrutural não foi suficiente para atingir os objetivos.

– Segundo as previsões da primavera de 2016 estabelecidas pelos serviços da Comissão, a dívida bruta das administrações públicas estabilizou-se, de modo geral, desde a Recomendação do Conselho de 21 de junho de 2013, tendo atingido 129,2 % do PIB no final de 2013, 130,2 % do PIB em 2014 e 129,0 % do PIB em 2015.

– As reformas orçamentais estruturais progrediram na maioria dos domínios, embora a ritmo diferenciado. A Lei de Enquadramento Orçamental foi revista e reforçada, mas só entrará plenamente em vigor em setembro de 2018. Foram envidados esforços consideráveis para reduzir a fraude e a evasão fiscais e reformar a administração fiscal. A sustentabilidade a longo prazo do sistema de pensões melhorou nos últimos anos, embora subsistam desafios a curto e a médio prazo. A reforma do sistema de cuidados de saúde, com vista a assegurar a sustentabilidade do serviço nacional de saúde (SNS) está a avançar a um ritmo adequado. Têm vindo a ser aplicadas nos últimos anos reformas da administração pública destinadas a melhorar a gestão orçamental aos níveis regional e local, bem como reformas das parcerias público-privadas (PPP) e das empresas públicas (EP), em especial durante a vigência do programa de ajustamento económico.

(9) Estas considerações levam à conclusão de que a resposta de Portugal à Recomendação do Conselho de 21 de junho de 2013 foi insuficiente. Portugal não pôs termo ao seu déficit excessivo até 2015. O esforço orçamental envidado fica muito aquém do que foi recomendado pelo Conselho."

Fontes:

- Comissão Europeia (2016), "[Recomendação de DECISÃO DO CONSELHO que estabelece que Portugal não tomou medidas eficazes em resposta à recomendação do Conselho de 21 de junho de 2013](#)", COM(2016) 293 final, Bruxelas, 7 de julho de 2016.

- Comissão Europeia (2016), "[Analysis by the Commission services of the budgetary situation in Portugal following the adoption of the COUNCIL RECOMMENDATION to Portugal on 21 June 2013 with a view to bringing an end to the situation of an excessive government deficit](#)", SWD(2016) 240 final, Bruxelas, 7 de julho de 2016.

Anexo

Tabela 3 – Receitas e despesas (não ajustadas) das administrações públicas

	2015 1º trim		2016 1º trim				2016 PE/2016-20	
	Em milhões de euros	Em % do PIB	Em milhões de euros	Em % do PIB	Varição homóloga em p.p. do PIB	Taxa de variação homóloga em %	Em % do PIB	Taxa de variação homóloga em %
Receita Total	17 487	40,9	17 897	40,4	-0,5	2,3	43,7	3,5
Receita corrente	17 204	40,2	17 668	39,8	-0,4	2,7	42,8	3,0
Receita fiscal	9 771	22,8	10 354	23,4	0,5	6,0	25,2	2,9
Impostos indiretos	5 916	13,8	6 466	14,6	0,8	9,3	14,9	6,6
Impostos diretos	3 855	9,0	3 887	8,8	-0,2	0,8	10,2	-2,0
Contribuições sociais	4 871	11,4	5 021	11,3	-0,1	3,1	11,5	3,1
Outras receitas correntes	2 563	6,0	2 294	5,2	-0,8	-10,5	6,1	3,2
Receitas de capital	282	0,7	229	0,5	-0,1	-18,8	0,9	30,3
Despesa Total	19 831	46,4	19 303	43,5	-2,8	-2,7	45,9	-1,3
Despesa corrente	18 929	44,3	18 637	42,0	-2,2	-1,5	43,5	2,4
Consumo intermédio	2 285	5,3	2 317	5,2	-0,1	1,4	6,2	8,6
Despesas com pessoal	4 819	11,3	4 877	11,0	-0,3	1,2	11,1	1,8
Prestações sociais	8 145	19,0	8 189	18,5	-0,6	0,5	18,6	0,3
Subsídios	209	0,5	170	0,4	-0,1	-18,7	0,8	19,6
Juros	2 133	5,0	1 896	4,3	-0,7	-11,1	4,4	0,4
Outras despesas correntes	1 339	3,1	1 188	2,7	-0,5	-11,3	2,5	5,0
Despesa de capital	902	2,1	666	1,5	-0,6	-26,1	2,3	-40,5
Investimento	717	1,7	517	1,2	-0,5	-27,9	1,9	-12,1
Outras despesas de capital	185	0,4	149	0,3	-0,1	-19,4	0,5	-73,9
Saldo global	-2 345	-5,5	-1 406	-3,2	2,3		-2,2	
Saldo primário	-211	-0,5	490	1,1	1,6		2,2	
Receita fiscal e contributiva	14 642	34,2	15 374	34,7	0,4	5,0	36,6	3,0
Despesa corrente primária	16 796	39,3	16 741	37,8	-1,5	-0,3	39,1	2,6
Despesa primária	17 698	41,4	17 408	39,3	-2,1	-1,6	41,5	-1,4
<i>Por memória:</i>								
PIB nominal	42 772		44 338			3,7		3,9

Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Notas: Os impostos indiretos correspondem a impostos sobre a produção e a importação e os impostos diretos correspondem a impostos sobre o rendimento e património. Nas outras receitas correntes estão incluídas as vendas.