



Tribunal de Contas

PARTE A
**ENQUADRAMENTO
MACROECONÓMICO E
ORÇAMENTAL**



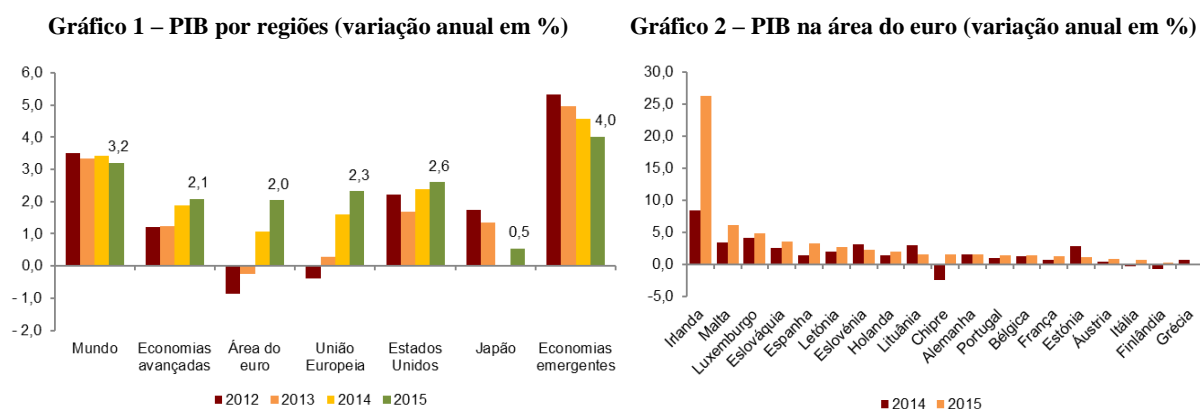
luis
A. T. L.
H.

1. ENQUADRAMENTO MACROECONÓMICO E ORÇAMENTAL

1.1. A economia em 2015

1.1.1. A economia internacional

Em 2015 a economia mundial desacelerou o seu ritmo de crescimento para 3,2% (3,4% em 2014) em virtude da melhoria do desempenho das economias avançadas (+0,2 p.p. face ao ano anterior) não ter sido suficiente para compensar o abrandamento nos países emergentes e em desenvolvimento (-0,6 p.p.). Porém, estes países assumiram uma posição determinante no crescimento económico mundial (4,0% face a 2,1% nas economias avançadas), no contexto da heterogeneidade entre países e regiões¹.



Fonte: FMI, *World Economic Outlook Update*, outubro de 2016.

Nas economias avançadas, o crescimento do produto foi particularmente influenciado pela evolução favorável da procura interna impulsionada pela recuperação do mercado de trabalho. O PIB na área do euro registou uma variação anual de 2,0% (1,1% em 2014) em resultado do aumento gradual do consumo privado, do investimento e do emprego, mas ainda condicionado pelo fraco dinamismo do comércio e pelo elevado endividamento público e privado em alguns países.

A evolução da atividade económica nos países emergentes e em desenvolvimento refletiu a redução dos preços das matérias-primas (nomeadamente do petróleo), a evolução da procura externa e as tensões geopolíticas em alguns países.

O moderado crescimento económico a nível mundial foi acompanhado por uma tendência generalizada de redução da taxa de inflação em 2015 (em média 2,8%, face a 3,2% em 2014), decorrente em grande parte da queda do preço das matérias-primas, designadamente do preço do petróleo bruto Brent que diminuiu para 51 dólares por barril (96 dólares por barril em 2014). Nas economias avançadas, o crescimento médio anual dos preços no consumidor ascendeu a 0,3% (1,4% em 2014), enquanto nos países emergentes atingiu 4,7% (variação igual à registada no ano anterior).

Relativamente aos principais indicadores das finanças públicas, o ano de 2015 foi marcado pela alteração na posição das regiões ao nível da evolução do saldo orçamental, uma vez que as economias

¹ Os dados apresentados ao longo deste ponto têm como fontes o FMI - *World Economic Outlook*, outubro de 2016 e a CE – AMECO, maio de 2016.

emergentes alcançaram um défice de 4,5% (2,5% em 2014), superior ao registado nas economias avançadas que se situou em 2,8% (3,2% em 2014). A dívida pública atingiu nas economias avançadas 104,4% do PIB (igual em 2014), contrastando com 44,6% nas economias emergentes (40,7% em 2014).

Gráfico 3 – Saldos orçamentais na área do euro (% PIB)

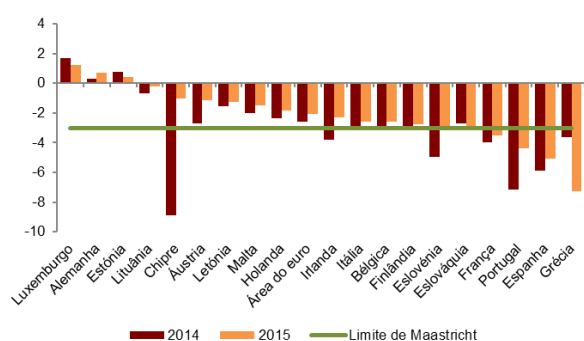
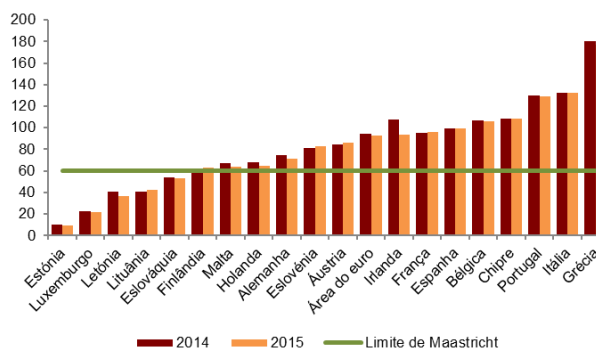


Gráfico 4 – Dívidas públicas na área do euro (% PIB)



Nota: A Lituânia passou a integrar a área do euro em 01/01/2015. O agregado da área do euro para 2014 inclui este país.

Fonte: AMECO, maio de 2016.

As medidas de reequilíbrio das contas públicas aplicadas pelos países da área do euro contribuíram para a redução do défice orçamental em 2015 que atingiu 2,1% do PIB (2,6% em 2014), com quatro países a apresentarem défices superiores ao limite de 3%. Em 2015 o rácio da dívida pública no PIB inverteu a trajetória de subida iniciada em 2008, ascendendo a 92,9% (94,4% em 2014), com catorze países a serem responsáveis por rácios superiores ao valor de referência de 60%.

1.1.2. A economia portuguesa

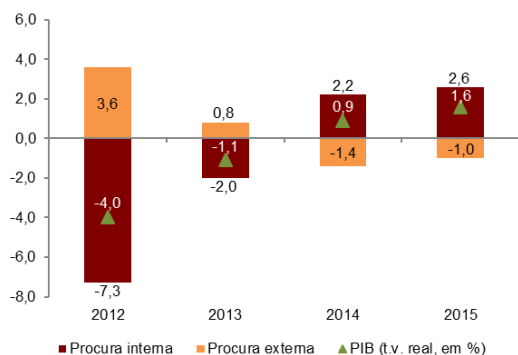
Em 2015 a economia portuguesa cresceu 1,6% (+0,7 p.p. por comparação com o ano precedente), impulsionada pela recuperação de todas as componentes da procura interna e pela manutenção do dinamismo ao nível das exportações. A tendência verificada desde 2011 de contributo negativo da procura interna e de contributo positivo da procura externa na variação real do PIB foi invertida pelo segundo ano consecutivo¹.

¹ Os dados apresentados ao longo deste ponto têm como fontes o INE - Contas Nacionais, setembro de 2016 e o BdP – Boletins Económicos, maio e outubro de 2016.



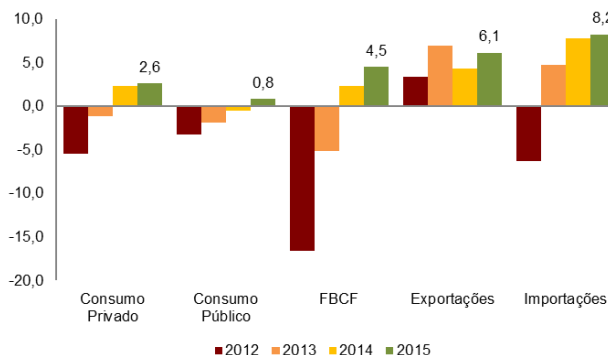
*Luís
Q. T. L.*

Gráfico 5 – Contributos para a variação do PIB (em p.p.)



Fonte: INE.

Gráfico 6 – Componentes da despesa (t.v. real, em %)



O crescimento do PIB deveu-se à evolução da procura interna com um contributo de 2,6 p.p. (2,2 p.p. em 2014). Por sua vez, o contributo da procura externa foi negativo em 1,0 p.p. (-1,4 p.p. em 2014) devido ao aumento das importações não ter sido compensado pelo crescimento das exportações.

A recuperação do consumo privado (+0,3 p.p. face a 2014), fruto do crescimento do consumo de bens duradouros (11,9%) e de bens correntes não alimentares e serviços (1,9%), esteve em linha com a melhoria das condições no mercado de trabalho e a redução do serviço da dívida das famílias. O consumo público cresceu pela primeira vez desde 2009 (1,3 p.p. face a 2014). O investimento apresentou-se como a componente mais dinâmica da procura interna, crescendo 2,2 p.p. por comparação com o ano anterior, destacando-se a evolução da componente de equipamento de transporte (26,6%), da construção (3,5%) e de outras máquinas e equipamentos (2,2%).

As exportações e as importações de bens e serviços tiveram uma variação anual positiva em relação a 2014 (1,8 p.p. e 0,4 p.p., respetivamente). Em ambos os casos, a componente de bens apresentou um comportamento mais dinâmico do que os serviços, com as exportações a crescerem 7% (3,3% nos serviços), enquanto as importações aumentaram 8,7% (3,7% para os serviços). As categorias com maior representatividade no conjunto das exportações de bens foram as máquinas e aparelhos (14,6% do total das exportações) e os veículos e outro material de transporte (11,4%). Quanto às importações de bens, as categorias de máquinas e aparelhos e de combustíveis minerais constituíram os principais grupos de produtos importados, com o peso de 15,8% e de 13,2%, respetivamente, no total das importações.

Em 2015 a taxa de inflação, medida pela variação do Índice Harmonizado de Preços no Consumidor (IHPC), foi de 0,5% influenciada pelo baixo crescimento salarial e pela queda dos preços do petróleo. Esta inversão da tendência da inflação (aumento de 0,7 p.p. face a 2014) resultou da evolução dos preços dos bens alimentares e dos serviços (1,5% e 1,4%, respetivamente), destacando-se a variação média anual dos preços dos bens alimentares não transformados (1,9%). Os bens industriais contribuíram negativamente para a variação média do IHPC (-1,3%), devido aos preços dos bens energéticos (-3,7%).

A melhoria das condições do mercado de trabalho continuou em 2015, com a taxa de desemprego a reduzir-se em 1,5 p.p., fixando-se em 12,4% da população ativa, e o desemprego de longa duração a representar 63,5% dos desempregados (65,5% em 2014). Para a variação do emprego em 1,1% destacou-se a indústria transformadora (4,1%) e os serviços (2%). No conjunto, esta evolução refletiu-se numa redução de 0,6% da população ativa (-1,1% em 2014), com a taxa de atividade a fixar-se nos 58,6%.

O saldo da balança corrente e de capital situou-se em 1,7% do PIB no final de 2015, continuando a beneficiar de um excedente da balança de bens e serviços num contexto de melhoria dos termos de troca

e do contributo positivo das exportações líquidas do turismo. A melhoria do saldo da balança corrente foi contraposta por uma ligeira deterioração do saldo da balança de capital.

Em 2015 o défice das AP, na ótica da contabilidade nacional, situou-se nos 4,4% do PIB, menos 2,8 p.p. do que em 2014. A dívida bruta das AP inverteu a trajetória crescente, atingindo 129,0% do PIB no final do ano, o que compara com 130,6% em 2014.

1.2. As previsões macroeconómicas e orçamentais em 2015

Com a saída do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF) em junho de 2014, Portugal passou a estar sujeito ao novo modelo de governação económica da União Europeia (UE), em particular ao cumprimento dos requisitos para o acompanhamento e avaliação dos projetos de planos orçamentais na área do euro, no quadro do semestre europeu¹.

Neste contexto, as previsões macroeconómicas subjacentes à proposta do OE 2015 e ao Programa de Estabilidade (PE) para 2015/2019 constituíram os primeiros documentos de programação orçamental a serem objeto de parecer prévio por parte do Conselho das Finanças Públicas (CFP) e a estarem sujeitos à prestação de informação quantitativa e qualitativa sobre os agregados macroeconómicos e orçamentais de acordo com os modelos de prestação de informação à Comissão Europeia (CE) definidos a partir de 2012².

O relatório que acompanhou a proposta do OE 2015 (ROE 2015) integrou o Projeto de Plano Orçamental, entregue à CE a 15/10/2014, que incluiu, para além do Parecer do CFP, os seguintes elementos: i) dados quantitativos referentes às previsões macroeconómicas e aos objetivos orçamentais; ii) descrição das medidas discricionárias incluídas na proposta do OE; e iii) lista das medidas implementadas ou a implementar para efeito do acolhimento das recomendações específicas emitidas pelo Conselho Europeu e para a concretização das metas nacionais relativas à Estratégia Europa 2020³.

Em termos de previsões de médio prazo, o reporte de informação no PE 2015/2019 seguiu o modelo de quadros estatísticos apresentados nos Documentos de Estratégia Orçamental (DEO) elaborados durante o período de vigência do PAEF, complementado com mais informação, designadamente projeções de receita e de despesa com políticas invariantes e variáveis relevantes para a evolução da dívida das AP.

1.2.1. O cenário macroeconómico, revisão e valores verificados

A política orçamental em 2015 teve por base dois cenários macroeconómicos, o inicial apresentado em outubro de 2014 com o OE 2015 e a sua revisão em abril de 2015, no âmbito do PE 2015/2019⁴, que previam o crescimento do produto em 1,5% e em 1,6%, respetivamente, assegurado pela aceleração do consumo privado, do investimento e das exportações, num contexto de recuperação do emprego e de descida da taxa de desemprego. Ao nível da procura interna, o consumo público era a única variável

¹ Regulamento (UE) n.º 473/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho de 21 de maio de 2013.

² Expressos no Código de Conduta para a aplicação do Pacto de Estabilidade e Crescimento e no Código de Conduta para a aplicação do Pacote Duplo.

³ Em julho de 2014 o Conselho Europeu pronunciou-se sobre o DEO 2014/2018 e o ponto de situação das metas da Estratégia Europa 2020, ambos apresentados por Portugal em abril de 2014.

⁴ O PE 2015/2019 constituiu o único documento de programação orçamental apresentado durante a execução do OE 2015 uma vez que, na sequência da alteração do Governo em novembro de 2015, o relatório que acompanhou a proposta do OE 2016 só foi apresentado em fevereiro deste ano.



lison.
Q. T. L.
H.

cuja previsão assentava numa evolução negativa em resultado da continuidade do ajustamento da despesa pública, a par com as alterações de política salarial com impacto positivo no deflator.

No Parecer sobre as previsões macroeconómicas subjacentes à proposta do OE 2015, o CFP concluiu que as mesmas estavam em linha com as previsões conhecidas e não apresentavam enviesamentos a assinalar, realçando, contudo, que “[c]aso se confirmem as expectativas mais negativas com respeito ao enquadramento internacional, em particular no que se refere à área do euro, as previsões relativas ao contributo das exportações podem vir a revelar-se otimistas, o que tenderá a refletir-se, direta e indiretamente, nos resultados previstos”. No que respeita à revisão do cenário expresso no PE 2015/2019, o CFP considerou que, tendo por base a informação disponível até abril de 2015, as previsões relativas aos anos de 2015/2016 “*afigram-se plausíveis*”¹.

No quadro seguinte apresentam-se as previsões oficiais, a sua comparação com as projeções efetuadas pelo Banco de Portugal (BdP) e por organismos internacionais de referência (CE, FMI e OCDE), bem como os valores verificados para a economia portuguesa em 2015.

Quadro 1 – Cenário de base do OE 2015, revisão, projeções de outras entidades e valores verificados

(taxas de variação real, em %, salvo indicação em contrário)

Principais agregados macroeconómicos	ROE 2015	PE 2015/2019	BdP		CE		FMI		OCDE		Verif. set-16
	out-14	abr-15	dez-14	jun-15	outono-14	primav-15	out-14	abr-15	nov-14	jun-15	
1. PIB e componentes da despesa											
PIB	1,5	1,6	1,5	1,7	1,3	1,6	1,5	1,6	1,3	1,6	1,6
Consumo privado	2,0	1,9	2,1	2,2	1,5	2,0	-	-	0,5	1,8	2,6
Consumo público	-0,5	-0,7	-0,5	-0,5	-0,3	-0,3	-	-	-0,8	-0,5	0,8
FBCF	2,0	3,8	4,2	6,2	2,4	3,5	-	-	2,9	2,9	4,5
Exportações	4,7	4,8	4,2	4,8	4,6	5,3	5,6	5,9	5,3	6,2	6,1
Importações	4,4	4,6	3,1	5,7	4,7	4,7	4,2	3,9	3,0	4,7	8,2
2. Emprego e desemprego											
Emprego total	1,0	0,6	-	-	0,8	0,6	-	-	-	-	1,1
Taxa de desemprego (%)	13,4	13,2	-	-	13,6	13,4	13,5	13,1	12,8	13,2	12,4
3. Preços											
Taxa de inflação (IHPC)	0,7	-0,2	0,7	0,5	0,6	0,2	1,1	0,6	0,2	0,1	0,5
Deflator do PIB	1,5	1,3	-	-	1,4	1,3	-	-	0,7	0,5	2,1

Fonte: MF, ROE 2015, PE 2015/2019; BdP, Boletim Económico de dezembro de 2014 e Boletim Económico de junho de 2015; CE, *European Economic Forecast Autumn 2014 e Spring 2015*; FMI, *World Economic Outlook* de outubro de 2014 e de abril de 2015; OCDE, *Economic Outlook* n.º 96 e *Economic Outlook* n.º 97; INE, Contas Nacionais Trimestrais, setembro de 2016 (valores verificados).

Considerando as previsões divulgadas no segundo semestre de 2014, o BdP e o FMI antecipavam um crescimento económico em 2015 análogo ao cenário base do OE 2015, atribuindo diferentes contributos às componentes da procura interna e à procura externa. No mesmo período, a CE e a OCDE previam um crescimento do PIB ligeiramente inferior ao do cenário do Ministério das Finanças devido à expectativa, respetivamente, do contributo negativo da procura externa e do aumento menos acentuado do consumo privado.

Face à previsão expressa no ROE 2015, o MF reviu em alta a evolução do PIB no PE 2015/2019 em 0,1 p.p. como resultado da perspetiva de um aumento mais acentuado do investimento, não obstante o recuo no crescimento previsto do consumo privado e da procura externa. Esta revisão seguiu as perspetivas de melhoria da taxa de crescimento da área do euro (de 1,3% para 1,5%), verificada entre outubro de 2014 e abril de 2015, e revelou-se em linha com a tendência das previsões do BdP e dos três organismos de

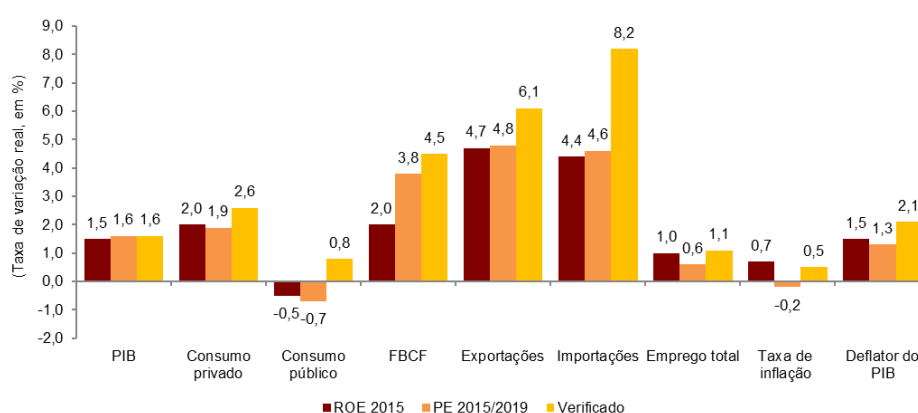
¹ No mesmo sentido, o Parecer do Conselho Europeu sobre o PE para 2015 de Portugal.

referência. Comparativamente ao cenário do MF, a projeção do BdP é mais favorável (1,7%) devido à perspetiva de um crescimento mais acentuado da procura interna.

Considerando as diversas componentes da procura agregada que concorreram para estas previsões, verificou-se uma tendência comum nas previsões do MF, do BdP e da CE para a subestimação da previsão de crescimento do investimento e das exportações, em parte amortizado pela expectativa de quebra do consumo público.

Os valores verificados na economia portuguesa em 2015 comportaram desvios face às previsões macroeconómicas apresentadas pelo MF, conforme gráfico seguinte.

Gráfico 7 – Previsões macroeconómicas e valores verificados



Fonte: MF, ROE 2015 e PE 2015/2019; INE, Contas Nacionais Trimestrais, setembro de 2016.

Ao nível do crescimento do PIB, o desvio de 0,1 p.p. entre a previsão constante no ROE 2015 e o valor verificado deveu-se à subestimação do crescimento de todas as componentes da procura interna, em especial do investimento (desvio de 2,5 p.p.) e do consumo público (1,3 p.p.), e à sobrestimação do crescimento da procura externa, com destaque para as importações (3,8 p.p.). Apesar do desvio nulo face ao verificado, o cenário do PE 2015/2019 incorporava também esta realidade, agravando a subestimação do consumo público (desvio de 1,5 p.p.) e do consumo privado (0,7 p.p.).

Em síntese, os dois cenários perspetivavam um contributo positivo da procura interna de magnitude inferior ao verificado (1,3 p.p. no cenário do ROE 2015 e 1,6 p.p. na previsão do PE 2015/2019, que compara com 2,6 p.p.) e não antecipavam um contributo negativo da procura externa líquida (0,2 p.p. e 0,1 p.p. face a -1,0 p.p.).

Em linha com a subestimação da procura interna, as variáveis do mercado de trabalho encontravam-se subestimadas no cenário do ROE 2015 (o valor do emprego previsto em 0,1 p.p. abaixo do verificado e a taxa de desemprego 1,0 p.p. acima do verificado), facto que se manteve na previsão do PE 2015/2019. Ao nível dos preços, os dois cenários apresentaram posições distintas na medida em que à antecipação de uma subida dos preços seguiu-se a previsão de uma taxa de inflação negativa. A pressão ascendente dos preços devido ao aumento do consumo privado na previsão constante do ROE 2015 concretizou-se embora a variação da taxa de inflação tenha ficado aquém da previsão.

Em termos do reporte da informação sobre as previsões macroeconómicas, o Projeto de Plano Orçamental constante do ROE 2015 integrou mais dados sobre os pressupostos utilizados na definição do cenário, designadamente em matéria de preços, mercado de trabalho, taxas de juro e evolução



demográfica. Apesar de constituírem elementos a reportar no referido projeto, não foi apresentada a variação do PIB atribuível ao impacto estimado sobre o crescimento da atividade económica das medidas orçamentais constantes da proposta do OE 2015, nem os detalhes sobre as diferentes técnicas de estimativa aplicadas ao longo do processo orçamental, juntamente com as suas características relevantes e os pressupostos utilizados.

1.2.2. O cenário orçamental, revisão e valores verificados

Na vertente da orçamentação das receitas e das despesas, o ROE 2015 fixava um limite para o défice orçamental das administrações públicas, numa ótica de contabilidade nacional, de € 4.860 M em 2015 (2,7% do PIB), antecipando a saída do procedimento de défice excessivo iniciado em 2009. O cenário orçamental definido no PE 2015/2019 consubstanciava-se na manutenção do rácio do défice no PIB, como reflexo da diminuição residual da receita (€ 50 M) e da despesa (€ 100 M).

Quadro 2 – Previsão orçamental, revisão e valores verificados (em contabilidade nacional)

(em milhões de euros)

Administrações Públicas	Ano 2014 ^(a)	Ano 2015		
	Estimativa de execução	ROE 2015 ^(b)	PE 2015/2019	Verificado
Receita total	78 071	80 555	80 505	79 004
Despesa total	86 407	85 415	85 315	86 825
Saldo global	-8 336	-4 860	-4 810	-7 821
Saldo global em % PIB	-4,8	-2,7	-2,7	-4,4
Por memória:				
PIB nominal	175 471	180 770	178 117	179 540
Dívida pública (em % PIB)	127,2	123,7	124,2	129,0

(a) Valores não ajustados das medidas pontuais identificadas no ROE 2015. (b) Inclui a receita prevista de concessões, no valor total de € 215 M, a qual foi registada como um abate às despesas de capital.

Fonte: MF, ROE 2015, PE 2015/19; INE, Contas Nacionais Trimestrais por Setor Institucional, setembro de 2016 (valores verificados).

Partindo da estimativa de um défice orçamental de 3,7% do PIB (ajustado de medidas pontuais, no valor total de € 1.861 M¹) no final de 2014, a previsão para o défice orçamental em 2015 explicitada no ROE 2015 assumia o impacto positivo da evolução da atividade económica e do mercado de trabalho que, por via dos estabilizadores automáticos, implicaria o aumento da receita fiscal, a redução da despesa na esfera da segurança social e a redução do saldo orçamental em 1,2 p.p do PIB; as pressões orçamentais, como as despesas com pensões e juros, representavam um agravamento do défice em 0,9 p.p., cabendo às medidas de consolidação orçamental (€ 1.249 M²) a melhoria do saldo em 0,7 p.p..

Face à estimativa da execução orçamental de 2014, a previsão expressa no ROE 2015 assumia um perfil de ajustamento orçamental assente essencialmente num aumento da receita de € 2.484 M (3,2%), face a uma redução da despesa de € 992 M (1,1%), com uma melhoria do saldo orçamental em € 3.476 M (41,7%) e uma variação positiva da dívida pública de 3,5 p.p. Em termos de rácio do PIB, este ajustamento permitiria reduzir o défice de 4,8% para 2,7% do PIB.

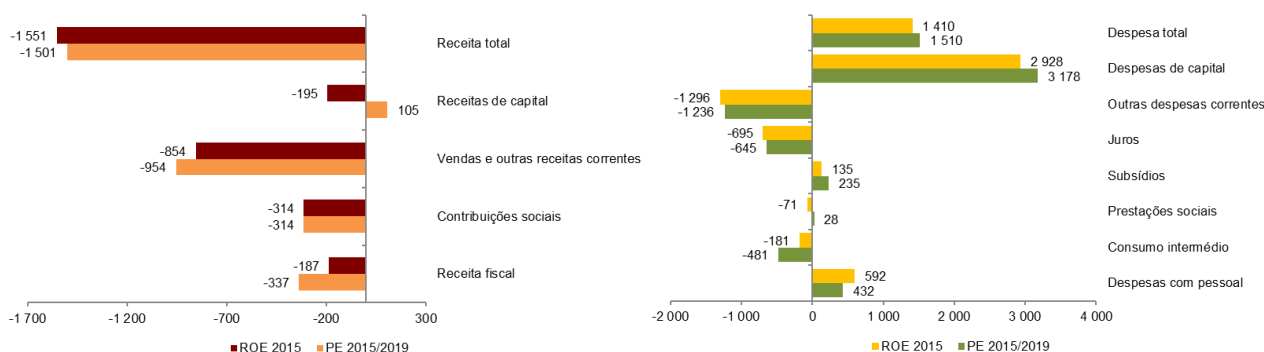
¹ Operações de financiamento do Estado às empresas Carris e STCP (€ 1.192 M), perdão do empréstimo que a Parvalorem detinha sobre o BPN Crédito (€ 96 M), crédito especial ao investimento (€ 225 M) e a despesa com indemnizações pelo Programa de Rescisões por Mútuo Acordo (€ 347 M) – cfr. ROE 2015, pág. 101.

² As medidas permanentes totalizavam € 1.034 M e a receita extraordinária prevista de concessões € 215 M.

Para a evolução das receitas, o cenário do ROE 2015 determinava um crescimento da receita fiscal em 5,5%, assente sobretudo na subida da receita de impostos sobre a produção e importação (7,9%), bem como da receita de contribuições sociais em 1,9%. Do lado da despesa, a expectativa de redução cabia à evolução de outras despesas de capital (-78,4%), da despesa com subsídios (-30,4%) e das despesas com pessoal (-3,1%), uma vez que para as outras componentes previa-se um aumento. A redução das despesas de capital encontrava-se influenciada pelo efeito base do registo das operações de financiamento do Estado à Carris e STCP e o reconhecimento da perda (*write-off*) de crédito malparado do BPN Crédito detido pela Parvalorem em 2014, no valor total de € 1.288 M¹.

Relativamente às previsões orçamentais, a receita total das AP em 2015 situou-se abaixo da previsão apresentada no ROE 2015 em € 1.551 M e as despesas acima do previsto em € 1.410 M, originando um desvio de € -2.961 M no saldo orçamental em 2015 (-1,7 p.p.), constante dos gráficos seguintes.

Gráfico 8 – Desvios entre os valores verificados e as previsões orçamentais (em € M)



Fonte: MF, ROE 2015, PE 2015/2019; INE, Contas Nacionais Trimestrais por Setor Institucional, setembro de 2016.

O desvio no total da receita (-€ 1.551 M) perante o cenário orçamental no ROE 2015 decorreu, maioritariamente, do comportamento das vendas e outras receitas correntes (divergência de € 854 M, dos quais € 622 M respeitam a outras receitas correntes) e das receitas provenientes de impostos indiretos e de contribuições sociais (no seu conjunto ficaram aquém dos objetivos previstos em € 501 M). O desvio desfavorável da receita fiscal decorreu da evolução dos impostos indiretos, uma vez que a receita referente a impostos diretos superou o valor previsto no ROE 2015 (em € 89 M).

O desvio no total da despesa (+€ 1.410 M) foi motivado, sobretudo, pelo aumento das despesas de capital (+€ 2.928 M), designadamente devido à operação de resolução do Banif em dezembro de 2015² que teve um impacto negativo no saldo equivalente a 1,4 p.p. do PIB (€ 2.463 M³). Por outro lado, as outras despesas correntes ficaram aquém do orçamentado no ROE 2015 (-€ 1.296 M) devido à utilização da dotação provisional e da reserva orçamental que inicialmente estavam imputadas naquela rubrica (cfr. Capítulo 2).

Ao nível da informação sobre as previsões orçamentais, o ROE 2015 apresentou, pela primeira vez, as projeções de receita e de despesa num cenário de políticas invariantes, em sede do Projeto de Plano Orçamental. Porém, a conjugação deste cenário com as estimativas correspondentes às medidas de

¹ Cfr. ROE 2015, pág. 101.

² Lei 159-E/2015, de 30/12.

³ Injeção de capital do Estado no Banif (€ 1.766 M), injeção de capital do Fundo de Resolução no Banif (€ 489 M) e classificação da Oitante no sector das AP (€ 208 M) – cfr. INE, PDE (1.ª e 2.ª Notificações de 2016), abril e setembro de 2016, respetivamente.



consolidação orçamental não permitiu validar ou reconciliar os agregados da conta das AP. Por sua vez, uma parte substancial das medidas de consolidação encontrava-se insuficientemente especificada (no valor total de € 421 M, representando 40% do total das medidas permanentes), em prejuízo da transparência orçamental e da avaliação da sua execução.

Da análise realizada extraem-se as seguintes observações:

- ◆ O cenário macroeconómico de base do OE 2015 apresentou-se em linha com as projeções do BdP e do FMI mas mais favorável face ao cenário da CE e da OCDE devido à evolução da procura interna. A antecipação de uma conjuntura externa mais positiva foi refletida igualmente pelo MF e pelas quatro entidades nas respetivas revisões dos cenários ocorridas até junho de 2015, com contributos distintos previstos para a procura interna e procura externa.
- ◆ As previsões orçamentais constantes do ROE 2015 incorporaram o aumento da receita fiscal, em € 2.403 M, e da receita de contribuições sociais, em € 388 M, assim como a redução da despesa com subsídios de desemprego e outros apoios, em € 243 M. O PE 2015/2019 reviu em alta a receita fiscal em € 150 M. A trajetória destes agregados orçamentais revelou-se consistente com perspetiva de crescimento da atividade económica e de melhoria das condições do mercado de trabalho. Porém, os dois documentos de programação orçamental não apresentaram a estimativa quantificada dos efeitos do cenário macroeconómico nas variáveis orçamentais com as quais se correlacionam.
- ◆ Os valores verificados para a economia portuguesa em 2015 evidenciaram uma evolução mais favorável de todas as componentes da procura interna e das exportações face aos cenários do MF que suportaram a política orçamental em 2015. Porém, em matéria orçamental, a execução ficou aquém dos objetivos previstos no ROE 2015 (desvio de -1,9% na receita e +1,7% na despesa) e no PE 2015/2019 (-1,9% e +1,8%), destacando-se os desvios na receita corrente não fiscal e nas despesas de capital, os quais não decorreram da evolução macroeconómica.
- ◆ Ao nível de reporte da informação: i) os dados (quantitativos e qualitativos) sobre as previsões macroeconómicas constantes do ROE mantiveram-se insuficientes quanto à relação com a orçamentação das receitas e despesas; ii) o ROE 2015 e o PE 2015/2019 apresentaram, pela primeira vez, as projeções de receita e despesa num cenário de políticas invariantes e o PE 2015/2019 incluiu as previsões macroeconómicas e orçamentais divulgadas por outras entidades (BdP, CFP, CE, FMI e OCDE) para o quinquénio; iii) ao nível da informação sobre o impacto das medidas de consolidação orçamental de forma individualizada nos próprios valores orçamentados das receitas e despesas, os dois documentos de programação orçamental não apresentaram informação suficientemente detalhada; iv) a CGE também não apresentou os impactos daquelas medidas na execução orçamental.
- ◆ Os documentos de programação (ROE 2016 e PE 2016/2020) e execução orçamental (CGE 2015) aprovados até outubro de 2016 não apresentaram a análise dos desvios entre os valores orçamentais previstos e os valores verificados em 2015.

Em sede de contraditório, o Ministro das Finanças manifestou a sua concordância com o teor das recomendações, referindo que *“os documentos de programação orçamental, assim como, a quantificação dos impactos das medidas de consolidação orçamental, devem apresentar um maior rigor e detalhe de informação”*.

ANEXO

Quadro 3 – Portugal – principais indicadores económicos

	Unidades	2012	2013	2014	2015
Contas Nacionais – Produto e Despesa (1)					
Produto Interno Bruto	Milhões de euros	168.398	170.269	173.079	179.540
Produto Interno Bruto	t.v. real, %	-4,0	-1,1	0,9	1,6
Procura Interna	t.v. real, %	-7,3	-1,9	2,2	2,5
Consumo Privado	t.v. real, %	-5,5	-1,2	2,3	2,6
Consumo Público	t.v. real, %	-3,3	-1,9	-0,5	0,8
Formação Bruta de Capital Fixo	t.v. real, %	-16,6	-5,1	2,3	4,5
Exportações de bens e serviço	t.v. real, %	3,4	6,9	4,3	6,1
Importações de bens e serviço	t.v. real, %	-6,3	4,7	7,8	8,2
Rendimento e Poupança (1)					
Rendimento Disponível dos Particulares	t.v. nominal, %	-3,6	-0,2	-0,2	2,5
Taxa de Poupança Interna	% PIB	13,7	15,4	15,0	15,2
Sociedades	% PIB	12,3	12,7	13,4	13,0
Particulares	% PIB	5,5	5,5	3,6	3,0
Administrações Públicas	% PIB	-4,2	-2,8	-2,0	-0,9
Preços, Salários e Custos Unitários do Trabalho					
Inflação (IHPC) (2)	t.v. média, %	2,8	0,4	-0,2	0,5
Deflator do PIB (1)	t.v., %	-0,4	2,3	0,8	2,1
Remunerações Nominais por Trabalhador (3)	t.v. média, %	-3,1	3,6	-1,8	-0,3
Custos Unitários do Trabalho (3)	t.v. anual, %	-3,2	1,8	-1,3	-0,5
Mercado de Trabalho (4)					
População Ativa	Milhares	5.383	5.285	5.226	5.195
Emprego Total (tempo completo e parcial)	Milhares	4.547	4.429	4.500	4.549
Taxa de Atividade	% Pop. Total	60,2	59,3	58,8	58,6
Taxa de Desemprego	% Pop. Ativa	15,5	16,2	13,9	12,4
Finanças Públicas (5)					
Saldo Global das Administrações Públicas	% PIB	-5,7	-4,8	-7,2	-4,4
Saldo Primário das Administrações Públicas	% PIB	-0,8	0,0	-2,3	0,2
Dívida Bruta das Administrações Públicas (consolidada)	% PIB (Dez)	126,2	129,0	130,6	129,0
Balança de Pagamentos (3)					
Balança Corrente + Balança de Capital	% PIB	0,3	3,2	1,5	1,7
Balança Corrente	% PIB	-1,8	1,5	0,1	0,4
Balança de Bens	% PIB	-5,5	-4,7	-5,5	-5,1
Balança de Serviços	% PIB	5,6	6,6	6,6	6,9
Balança de Capital	% PIB	2,1	1,6	1,5	1,2
Taxas de Juro					
Taxa de Juro Euribor a 3 meses (6)	Em % (Dezembro)	0,2	0,3	0,1	-0,1
Taxa de Rendibilidade das OT e taxa fixa a 10 anos (3)	Em % (Dezembro)	7,3	6,0	2,8	2,5
Taxas de Juro Bancárias (3)					
Crédito a Sociedades não Financeiras	Em % (Dezembro)	5,7	5,1	4,1	3,0
Crédito a Particulares, Habitação	Em % (Dezembro)	3,4	3,3	3,0	2,2
Agregados de Crédito Bancário (3)					
Crédito ao Sector Não Monetário, exceto A.P.	t.v. hom. (Dez.)	-6,9	-3,7	-3,7	-1,7
Crédito a Sociedades Não Financeiras	t.v. hom. (Dez.)	-8,3	-5,0	-2,6	-1,3
Crédito a Particulares	t.v. hom. (Dez.)	-3,7	-4,0	-5,0	-2,3
Índice de Cotação de Ações (PSI-20) (7)	t.v. hom. (Dez.)	2,9	16,0	-26,8	10,7

t.v. = taxa de variação; t.v. hom. = taxa de variação homóloga.

(1) INE - Contas Nacionais (base 2011), setembro de 2016.

(2) INE - Preços.

(3) BdP - Boletim Estatístico, novembro de 2016.

(4) INE - Mercado de trabalho.

(5) INE - Reporte dos défices excessivos, setembro de 2016.

(6) Instituto Europeu dos Mercados Monetários.

(7) CMVM - Indicadores mensais do mercado de capitais português.