



Tribunal de Contas

---

*PARTE A*

ENQUADRAMENTO  
MACROECONÓMICO E  
ORÇAMENTAL





Lisboa,  
Q.  
15  
A

## 1. ENQUADRAMENTO MACROECONÓMICO E ORÇAMENTAL

### 1.1. A economia em 2016

#### 1.1.1. A economia internacional

Em 2016 a economia mundial desacelerou o seu ritmo de crescimento para 3,2% (3,4% em 2015) em virtude do abrandamento nas economias avançadas (-0,6 p.p. face ao ano anterior) e da ligeira melhoria do desempenho dos países emergentes e em desenvolvimento (+0,1 p.p.). Estes países mantiveram uma posição determinante no crescimento económico mundial (4,3% face a 1,7% nas economias avançadas), no contexto da heterogeneidade entre países e regiões<sup>1</sup>.

Gráfico A. 1 – PIB por regiões (variação anual em %)

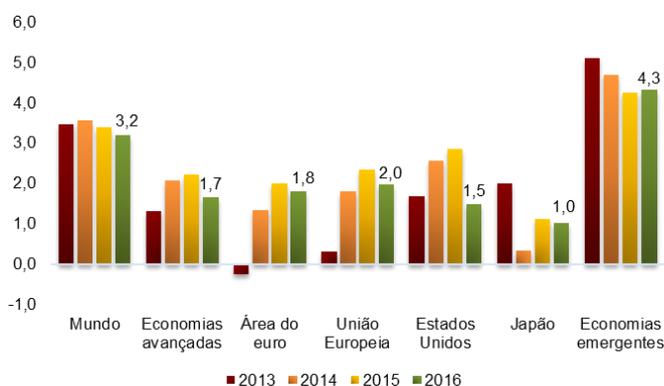
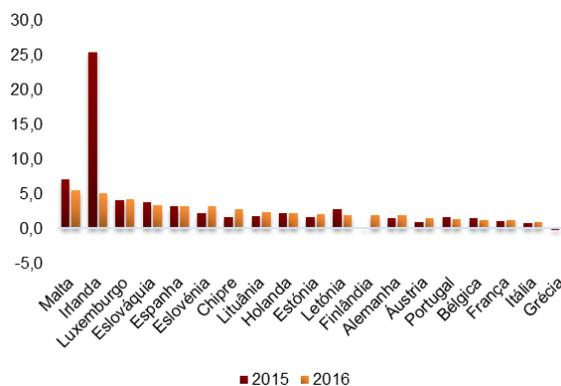


Gráfico A. 2 – PIB na área do euro (variação anual em %)



Fonte: FMI, *World Economic Outlook Update*, outubro de 2017.

Na generalidade das economias avançadas, o motor do crescimento continuou a ser a procura interna, em particular o consumo privado, impulsionada pela recuperação do mercado de trabalho. O PIB na área do euro registou uma variação anual de 1,8% (2,0% em 2015) em resultado da evolução favorável do rendimento real disponível das famílias, num contexto de crescimento do emprego, de melhoria das condições de financiamento bancário e de redução dos preços do petróleo; o abrandamento registado deveu-se, sobretudo, à desaceleração das exportações (3,2% contra 6,4% em 2015), em linha com a evolução do comércio mundial (2,4% que compara com 2,8% em 2015).

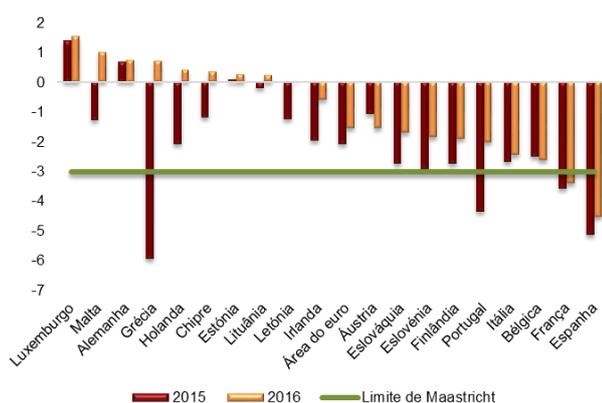
A atividade económica nos países emergentes e em desenvolvimento manteve-se condicionada pela redução dos preços das matérias-primas (nomeadamente do petróleo), pelo crescimento moderado da procura externa e pela manutenção de tensões geopolíticas em alguns países.

O crescimento económico moderado a nível mundial foi acompanhado pela tendência generalizada de uma taxa de inflação reduzida em 2016 (em média 2,8%, igual à registada em 2015), decorrente em grande parte da continuada queda do preço das matérias-primas, designadamente do preço do petróleo bruto Brent que diminuiu para 43 dólares por barril (51 dólares por barril em 2015). Nas economias avançadas, o crescimento médio anual dos preços no consumidor ascendeu a 0,8% (0,3% em 2015), enquanto nos países emergentes atingiu 4,3% (4,7% em 2015).

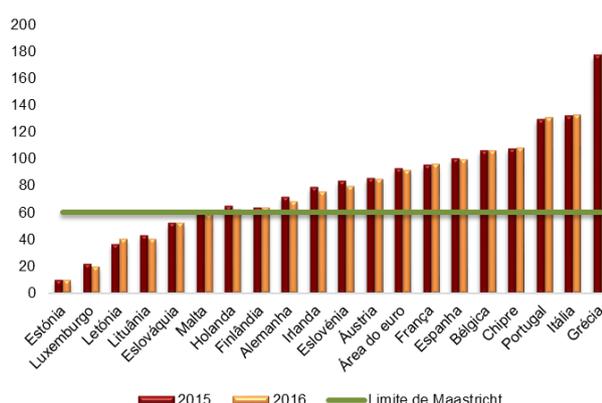
<sup>1</sup> Os dados apresentados ao longo deste ponto têm como fontes o FMI, *World Economic Outlook* de outubro de 2017, e a CE, AMECO de maio de 2017.

Em matéria de finanças públicas, em 2016 manteve-se a alteração na posição das regiões ao nível da evolução do saldo orçamental iniciada no ano anterior, com as economias emergentes a alcançarem um défice de 4,8% do PIB (4,5% em 2015), superior ao registado nas economias avançadas que se situou em 2,8% do PIB (2,6% em 2015). A dívida pública atingiu nas economias avançadas 106,3% do PIB (104,1% em 2015), contrastando com 46,8% do PIB nas economias emergentes (43,8% em 2015).

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



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



Fonte: AMECO, maio de 2017.

As medidas de reequilíbrio das contas públicas aplicadas pelos países da área do euro contribuíram para a redução do défice orçamental em 2016 que atingiu 1,5% do PIB (2,1% em 2015), com oito países a apresentarem excedentes orçamentais e apenas dois países responsáveis por défices superiores ao limite de 3% do PIB. Em 2016 o rácio da dívida pública no PIB manteve a trajetória descendente iniciada no ano anterior, ascendendo a 91,3% (92,5% em 2015), com treze países a serem responsáveis por rácios superiores ao valor de referência de 60%.

### 1.1.2. A economia portuguesa

Em 2016 a economia portuguesa teve um crescimento de 1,5%<sup>1</sup> (1,8% em 2015), situando-se 0,3 p.p. abaixo do observado na área do euro. O menor dinamismo da atividade económica refletiu o crescimento menos robusto da procura interna, em especial do investimento, a par da desaceleração das exportações de bens e serviços, em linha com a evolução menos favorável da procura externa. A tendência verificada de contributo positivo da procura interna e de contributo negativo da procura externa na variação real do PIB manteve-se pelo terceiro ano consecutivo.

<sup>1</sup> Os dados apresentados ao longo deste ponto têm como fontes o INE, Contas Nacionais de setembro de 2017, e o BdP, Boletins Económicos de maio e de outubro de 2017.



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

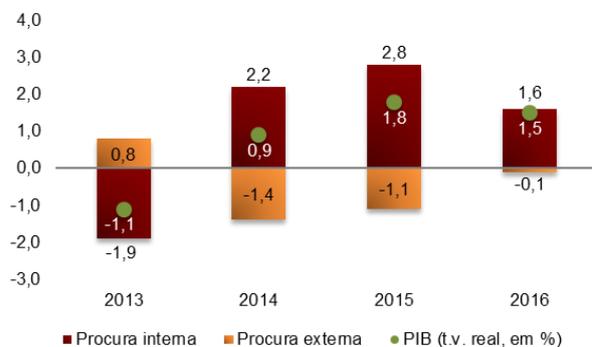
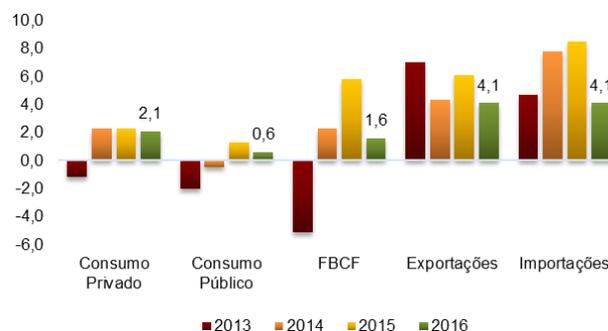


Gráfico A. 6 – Componentes da despesa (t.v. real, em %)



Fonte: INE.

O consumo privado cresceu a um ritmo mais moderado (-0,2 p.p. face a 2015), mantendo-se em linha com a redução do serviço da dívida das famílias e com a melhoria das condições no mercado de trabalho; o seu menor dinamismo em 2016 refletiu a desaceleração do consumo de bens duradouros (11,7% face a 14,8% em 2015). O consumo público também cresceu a um ritmo mais lento (-0,7 p.p. face a 2015) em resultado da redução do consumo intermédio e das prestações sociais em espécie. O investimento registou uma queda de 4,2 p.p. por comparação com o ano anterior, em virtude da evolução da componente de equipamento de transporte (8,4% face a 21,8% em 2015), da construção (-0,3% face a 4,9%) e de outras máquinas e equipamentos (4,3% face a 7,5%).

As exportações e as importações de bens e serviços tiveram uma variação anual negativa em relação a 2015 (-2,0 p.p. e -4,4 p.p., respetivamente). Quanto às exportações, a evolução reflete o comportamento da componente de bens, que cresceu 4,3%, contra 6,6% em 2015, e da componente de serviços, que registou uma desaceleração de 1,3 p.p. para 3,4%. A evolução das importações reflete o menor dinamismo das importações de bens (4,5% que compara com 8,8% em 2015) e de serviços (1,6% após uma variação de 6,4% em 2015).

Em 2016 a taxa de inflação, medida pela variação do Índice Harmonizado de Preços no Consumidor (IHPC), foi de 0,6% (+0,1 p.p. face a 2015) resultante da evolução dos preços dos bens alimentares e dos serviços (0,0% e 1,5%, respetivamente), destacando-se a variação média anual dos preços dos bens alimentares não transformados (1,6%). Os bens industriais contribuíram negativamente para a variação média do IHPC, devido aos preços dos bens energéticos (-1,8%).

A melhoria das condições do mercado de trabalho continuou em 2016, com a taxa de desemprego a reduzir-se em 1,3 p.p., fixando-se em 11,1% da população ativa, mantendo a trajetória de redução iniciada em 2013; o desemprego de longa duração sofreu uma ligeira melhoria, ascendendo a 62,1% dos desempregados (63,5% em 2015). Para a variação do emprego em 1,2% destacaram-se os serviços (2,7%) e a indústria transformadora (2,6%). No conjunto, esta evolução refletiu-se numa redução de 0,3% da população ativa (-0,6% em 2015), com a taxa de atividade a fixar-se nos 58,5%.

O saldo da balança corrente e de capital situou-se em 1,7% do PIB no final de 2016 (1,3% em 2015), devido à redução do défice das balanças de bens e de rendimento primário (ambos em 0,3 p.p. do PIB) e de um aumento do excedente da balança de serviços (em 0,2 p.p. do PIB), associado ao desempenho do sector do turismo. O excedente da balança de capital diminuiu para 1,0 p.p. do PIB, contra 1,2 p.p. em 2015, relacionado com a redução das transferências de fundos europeus destinados a investimento.

Em 2016, o défice das AP, na ótica da contabilidade nacional, situou-se nos 2,0% do PIB, menos 2,4 p.p. do que em 2015. A dívida bruta das AP voltou a crescer, atingindo 130,1% do PIB no final do ano, o que compara com 128,8% em 2015; a variação registada deveu-se aos ajustamentos défice-dívida (3,1 p.p. do PIB), num contexto em que o saldo primário contribuiu para a redução do rácio da dívida (em - 2,2 p.p. do PIB), justificado, principalmente, pelo aumento de depósitos detidos pelas AP<sup>1</sup>.

## 1.2. As previsões macroeconómicas e orçamentais em 2016

Excecionalmente, o Projeto de Plano Orçamental (PPO 2016) e a proposta do Orçamento do Estado (OE 2016) foram apresentados em 22 de janeiro e 5 de fevereiro de 2016, respetivamente, e não a 15 de outubro de 2015, devido às eleições legislativas ocorridas em outubro de 2015.

O cenário macroeconómico implícito no PPO 2016 e no Programa de Estabilidade para o período de 2016 a 2020 (PE 2016/2020) foram objeto de parecer prévio do Conselho das Finanças Públicas (CFP). Quer o PPO 2016, quer o PE 2016/2020 foram sujeitos à divulgação pública de informação quantitativa e qualitativa sobre os agregados macroeconómicos e orçamentais, em conformidade com os modelos de prestação de informação à CE definidos a partir de 2012<sup>2</sup>.

O Parecer do CFP sobre as previsões macroeconómicas incluídas no PPO 2016 concluiu que as mesmas apresentavam riscos relevantes, realçando que *“a presente conjuntura internacional deveria levar a maior prudência na hipótese assumida para a evolução da procura externa [e] (...) as previsões quanto ao comportamento dos preços, do investimento e do comércio externo em 2016 podem ser consideradas como pouco prudentes”*. No PE 2016/2020, o CFP manteve a opinião expressa quanto às previsões para 2016<sup>3</sup>.

Neste contexto, as previsões macroeconómicas e orçamentais subjacentes ao PPO 2016 foram alteradas no relatório que acompanhou a proposta do OE 2016 (ROE 2016). Ao nível do cenário macroeconómico, a previsão para a variação do PIB foi revista em baixa (de 2,1% para 1,8%) em virtude da perspetiva menos favorável para a evolução do consumo privado e das exportações. Em matéria orçamental, a proposta do OE 2016 integrou medidas adicionais, no valor total de € 1.125 M, com vista a acolher a recomendação da CE para um maior ajustamento estrutural<sup>4</sup>.

Os documentos de programação orçamental têm vindo a apresentar, desde 2012, uma melhoria ao nível do reporte de informação sobre as previsões, como observado pelo Tribunal de Contas no PCGE. Destaca-se o tratamento dos seguintes temas, geralmente em anexos específicos e/ou quadros: i) riscos do cenário macroeconómico com a inclusão de análises de sensibilidade e cenários alternativos; ii) riscos orçamentais; iii) projeções de receita e despesa num cenário de políticas invariantes; iv) previsões macroeconómicas e orçamentais divulgadas por outras entidades; v) maior especificação dos dados quantitativos sobre as previsões macroeconómicas e os objetivos orçamentais; vi) principais medidas de política orçamental incluídas na proposta do OE; e vii) medidas implementadas ou a implementar para acolher as recomendações emitidas pelo Conselho Europeu e para a concretização das metas nacionais relativas à Estratégia Europa 2020.

---

<sup>1</sup> € 22.537 M em 2016 face a € 18.647 M em 2015 – cfr. PDE, 2.ª notificação de 2017.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Na opinião sobre o PPO 2016, a CE considerou o cenário macroeconómico otimista. No mesmo sentido, o Parecer do Conselho Europeu sobre o PE para 2016 de Portugal.

<sup>4</sup> De acordo com a informação constante de carta de 05/02/2016 enviada pelo MF à CE.



### 1.2.1. O cenário macroeconómico, revisão e valores verificados

A política orçamental para 2016 teve por base o cenário macroeconómico apresentado no ROE 2016. Nele previa-se o crescimento do produto em 1,8%, assegurado pela evolução positiva de todas as componentes da procura interna e das exportações, num contexto de recuperação do emprego e de descida da taxa de desemprego. O PE 2016/2020, de abril de 2016, manteve o mesmo cenário.

No ROE 2017, o MF reviu em baixa a evolução do PIB em 0,6 p.p. como resultado da perspetiva do crescimento menos acentuado do consumo privado e da quebra no crescimento previsto do investimento.

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 2016 (INE).

Quadro A. 1 – Cenário base do OE 2016, revisão, projeções de outras entidades e valores verificados

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

Principais agregados macroeconómicos	PPO	ROE	ROE	BdP			CE			FMI			OCDE			INE
	2016	2016	2017	dez	mar	out	fev	mai	nov	fev	abr	out	nov	jun	nov	set
	jan	fev	out	15	16	16	16	16	16	16	16	16	15	16	16	17
<b>1. PIB real e componentes</b>																
PIB	2,1	1,8	1,2	1,7	1,5	1,1	1,6	1,5	0,9	1,4	1,4	1,0	1,6	1,2	1,2	1,5
Consumo privado	2,6	2,4	2,0	1,8	1,8	1,8	1,9	1,8	1,8	1,5	-	-	1,6	2,2	2,0	2,1
Consumo público	0,0	0,2	0,6	0,3	1,1	1,0	0,4	0,6	0,6	0,0	-	-	0,5	0,1	1,1	0,6
FBCF	4,9	4,9	-0,7	4,1	0,7	-1,8	3,0	1,6	-1,4	3,0	-	-	3,0	-1,5	-2,0	1,6
Exportações	4,9	4,3	3,1	3,3	2,2	3,0	4,3	4,1	2,8	4,2	4,8	2,9	5,9	2,8	3,3	4,1
Importações	5,9	5,5	3,2	3,6	2,1	3,0	4,9	4,3	3,3	4,0	4,3	3,0	6,0	2,8	3,6	4,1
<b>2. Mercado de trabalho</b>																
Emprego total	1,0	0,8	0,8	-	-	1,0	0,8	0,9	1,0	1,0	1,0	0,9	0,9	-	-	1,2
Taxa de desemprego (%)	11,2	11,3	11,2	-	-	11,2	11,7	11,6	11,1	11,6	11,6	11,2	11,3	12,1	11,0	11,1
<b>3. Preços</b>																
Taxa de inflação (IHPC)	1,4	1,2	0,8	1,1	0,5	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,3	0,7	0,6
Deflador do PIB	2,0	2,0	2,0	-	-	-	1,5	1,4	1,8	1,5	1,5	1,8	0,5	1,2	1,5	1,4

Fonte: MF, PPO 2016, ROE 2016, ROE 2017; BdP, Boletins Económicos de dezembro de 2015, de junho e de outubro de 2016; CE, *European Economic Forecast Winter 2016, Spring 2016 e Autumn 2016*; FMI, *Country Report 16/97* de março de 2016, *World Economic Outlook* de abril e de outubro de 2016; OCDE, *Economic Outlook* n.º 98, n.º 99 e n.º 100; INE, Contas Nacionais Trimestrais, setembro de 2017.

Considerando as previsões divulgadas entre novembro de 2015 e fevereiro de 2016, o BdP e os três organismos internacionais antecipavam um crescimento económico em 2016 entre 1,4% e 1,7%, abaixo da previsão do MF (1,8%). Esta estimativa ligeiramente superior refletia a perspetiva de uma evolução mais favorável do consumo privado e do investimento<sup>1</sup>, bem como um maior crescimento dos preços. Relativamente à evolução das variáveis do mercado de trabalho, o cenário do ROE 2016 apresentava-se em linha com as expectativas da CE, do FMI e da OCDE.

As previsões do BdP e do FMI publicadas entre março e abril de 2016 mantiveram válidas estas observações face à comparação com o cenário expresso no PE 2016/2020.

A revisão em baixa da evolução do PIB no ROE 2017, devido à evolução menos dinâmica do consumo privado, do investimento e das exportações, foi igualmente seguida nas previsões do BdP e dos três

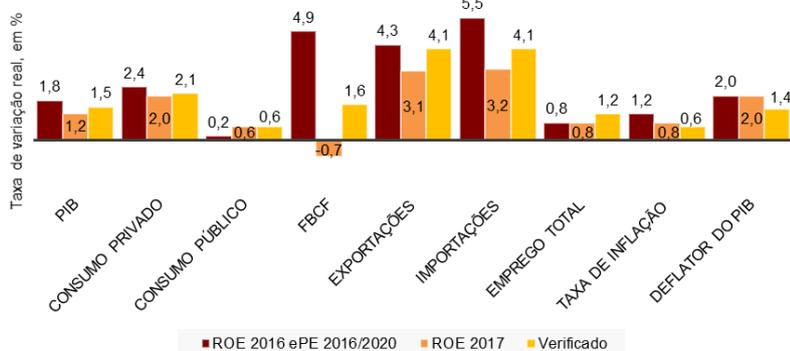
<sup>1</sup> Atendendo à data da publicação dos exercícios de previsão, os cenários do BdP e da OCDE não incluíram a informação do PPO 2016 e as previsões da CE e do FMI não consideraram as medidas adicionais integradas na proposta do OE 2016.

organismos internacionais; a variação anual do PIB esperada pelo MF (1,2%) era inferior à da CE (1,5%) e igual à da OCDE, publicadas em maio e junho de 2016, respetivamente. As previsões divulgadas em outubro e novembro de 2016 apontavam para um crescimento do PIB entre 1,0% e 1,1%.

Ao nível dos cenários apresentados pelas várias instituições, verificou-se uma tendência comum nas previsões para a sobrestimação da previsão do crescimento do investimento e das exportações, em parte amortizado pela expectativa do aumento das importações.

Os valores verificados na economia portuguesa em 2016 comportaram desvios face às previsões macroeconómicas apresentadas pelo MF, conforme gráfico seguinte.

**Gráfico A. 7 – Previsões macroeconómicas e valores verificados**



Fonte: MF, ROE 2016, PE 2016/2020 e ROE 2017; INE, Contas Nacionais Trimestrais, setembro de 2017.

Ao nível do crescimento do PIB, o desvio de -0,3 p.p. entre a previsão constante no ROE 2016 e o valor verificado deveu-se, sobretudo, à sobrestimação do crescimento da procura interna, em especial do investimento (desvio de -3,3 p.p.), atenuada pela subestimação do crescimento da procura externa, com destaque para as importações (-1,4 p.p.).

Pelo contrário, as variáveis do mercado de trabalho encontravam-se subestimadas no cenário do ROE 2016 (o valor do emprego previsto em 0,4 p.p. abaixo do verificado e a taxa de desemprego 0,2 p.p. acima do verificado), tal como na estimativa do ROE 2017. Ao nível dos preços, a variação verificada da taxa de inflação foi inferior à previsão embora positiva e motivada pela variação anual positiva do consumo privado em resultado do aumento do rendimento das famílias.

Em termos do reporte da informação sobre as previsões macroeconómicas nos diversos documentos, o ROE 2016 identificou as rubricas orçamentais com maior sensibilidade a uma alteração da taxa de crescimento da atividade económica e das condições do mercado de trabalho (em particular por via da variação da receita fiscal, da receita de contribuições sociais e da despesa com subsídio de desemprego). Porém, não quantificou o impacto de alterações das variáveis macroeconómicas na orçamentação das rubricas da receita e da despesa com que se correlaciona<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> O ROE 2017 também não apresenta este efeito desagregado por categorias de receita e despesa embora apresente valores para o efeito de alterações do cenário macroeconómico no saldo orçamental e em conjunto com o impacto de “restantes efeitos” (Quadro III.1.1).



## 1.2.2. O cenário orçamental, revisão e valores verificados

O ROE 2016<sup>1</sup> fixou um limite para o défice orçamental das AP, ótica da contabilidade nacional, de € 4.183 M em 2016 (2,2% do PIB), permitindo corrigir a situação de défice excessivo<sup>2</sup>. O cenário orçamental definido no PE 2016/2020 mantinha o rácio, como reflexo da diminuição residual da receita (€ 206 M) e da despesa (€ 315 M). Já o ROE 2017 previa um agravamento do défice (€ 462 M) motivado pelo desvio esperado na execução da receita (-€ 554 M) face ao da despesa (-€ 91 M).

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

(em milhões de euros)

Administrações Públicas	Ano 2015 <sup>(a)</sup>	Ano 2016				Verificado (INE)
	Estimativa de execução	PPO 2016	ROE 2016	PE 2016/2020	ROE 2017	
Receita total	78 877	80 136	81 606	81 400	80 846	79 706
Despesa total	86 645	84 988	85 790	85 475	85 384	83 371
Saldo global	-7 768	- 4 852	-4 183	-4 076	-4 538	-3 665
<b>Saldo global em % PIB</b>	<b>-4,3</b>	<b>-2,6</b>	<b>-2,2</b>	<b>-2,2</b>	<b>-2,4</b>	<b>-2,0</b>
Por memória:						
PIB nominal	-	186 722	186 327	186 303	185 267	185 179
Dívida pública (em % PIB)	128,7	126,0	127,7	124,8	129,7	130,1

(a) Estimativa para 2015 expressa no ROE 2016.

Fonte: MF, PPO 2016, ROE 2016, PE 2016/2020, ROE 2017; INE, Contas Nacionais Trimestrais por Setor Institucional, setembro de 2017.

Perante a estimativa da execução orçamental de 2015, a previsão expressa no ROE 2016 assumia um perfil de ajustamento orçamental assente essencialmente num aumento da receita de € 2.729 M (3,5%), face a uma ligeira redução da despesa de € 855 M (1,0%), com uma melhoria do saldo orçamental em € 3.585 M (46,2%) e uma variação positiva da dívida pública de 2,9 p.p.. Em termos de rácio do PIB, este ajustamento permitiria reduzir o défice de 4,3% para 2,2% do PIB.

Para a evolução das receitas, o cenário do ROE 2016 determinava um crescimento da receita fiscal em 2,9%, assente na subida da receita de impostos indiretos (6,6%), da receita de contribuições sociais em 3,1% e de outra receita corrente em 8,6%, bem como da receita de capital em 32,8%. Do lado da despesa, a previsão de redução assentava na evolução das despesas de capital (-38,0%)<sup>3</sup>, uma vez que para as outras componentes se previa um aumento.

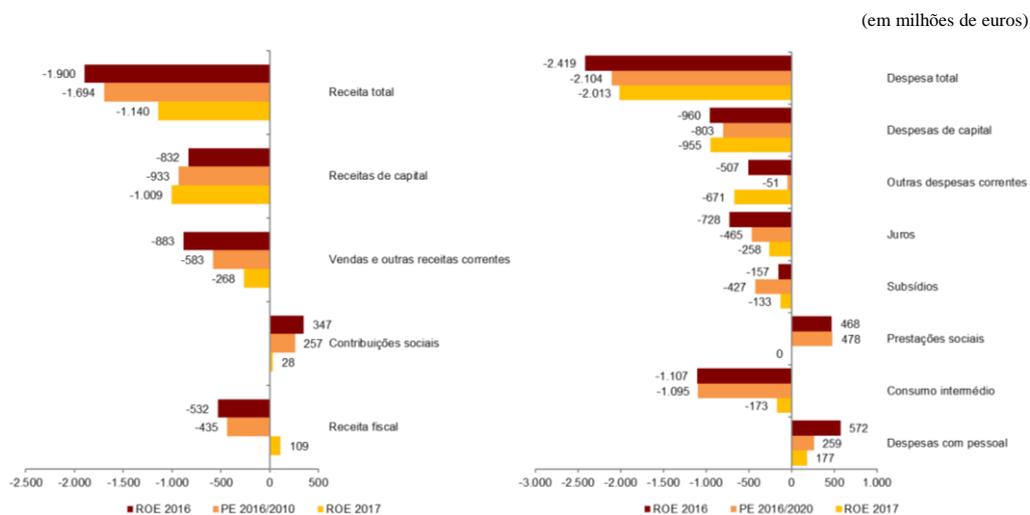
Na realidade verificou-se que a receita e a despesa total das AP em 2016 se situou abaixo da previsão apresentada no ROE 2016 em € 1.900 M e em € 2.419 M, respetivamente, originando um desvio favorável de € 518 M no saldo orçamental em 2016 (+0,2 p.p. do PIB), que se fixou nos 2,0% do PIB.

<sup>1</sup> Versão revista (cfr. Nota Explicativa sobre a Proposta de Orçamento de Estado de 2016).

<sup>2</sup> A 16/06/2017 o Conselho Ecofin aprovou a decisão de encerramento do procedimento de défice excessivo.

<sup>3</sup> A redução das despesas de capital encontrava-se influenciada pelo efeito base do registo da operação de resolução do BANIF em dezembro de 2015 (Lei 159-E/2015, de 30/12).

**Gráfico A. 8 – Desvios entre os valores verificados e as previsões orçamentais**



Fonte: MF, ROE 2016, PE 2016/2020 e ROE 2017; INE, Contas Nacionais Trimestrais por Setor Institucional, setembro de 2017.

A redução do défice entre 2015 e 2016 deveu-se, na sua maioria, à redução da despesa (78%) e apenas 22% se deveu ao aumento da receita. Esta repartição não estava prevista no ROE 2016 nem nos dois documentos subsequentes (PE 2016/2020 e ROE 2017), que previam uma melhoria implícita do saldo orçamental face aos valores verificados em 2015 assente, principalmente, no aumento da receita por comparação com a redução da despesa<sup>1</sup>.

O desvio no total da receita (-€ 1.900 M) decorreu, maioritariamente, do comportamento das vendas e outras receitas correntes (divergência de € 883 M, dos quais € 635 M respeitam a outras receitas correntes) e das receitas de capital (que ficaram aquém do objetivo previsto em € 832 M). O desvio desfavorável da receita fiscal (-€ 532 M) resultou, sobretudo, da evolução dos impostos indiretos (-€ 411 M).

O desvio no total da despesa (-€ 2.419 M) foi motivado, em particular, pela redução do consumo intermédio (-€ 1.107 M) devido à contabilização inicial dos cativos permanentes nesta rubrica. Por outro lado, a despesa com juros ficou aquém do orçamentado no ROE 2016 (-€ 728 M), verificando-se a mesma situação para as outras despesas correntes (-€ 507 M) devido à utilização da dotação provisional e da reserva orçamental que inicialmente estavam imputadas nesta rubrica. As despesas de capital registaram uma execução inferior à prevista no ROE 2016 (-€ 960 M), em especial o investimento (€ 866 M), justificada pela execução dos fundos europeus do atual quadro comunitário de apoio.

Em termos de reporte de informação, o ROE 2016 caracterizou-se por uma melhoria qualitativa ao nível da especificação das medidas orçamentais (do valor total das medidas, 7% encontravam-se insuficientemente especificadas<sup>2</sup> face a 40% na proposta do OE 2015). Apesar de o ROE 2016 ter apresentado a estimativa quantificada do efeito das medidas orçamentais para esse ano na receita e na despesa, o RCGE 2016 não discriminou os resultados quantitativos atingidos com a implementação de cada uma dessas medidas. Por sua vez, o RCGE 2016 apresentou, com maior detalhe, informação sobre

<sup>1</sup> Receita vs despesa na melhoria do saldo orçamental: ROE 2016: 75% vs 25%; PE 2016/2020: 69% vs 31%; e ROE 2017: 62% vs 38%. Apenas o PPO 2016 previa um contributo da despesa (55%) superior ao da receita (45%).

<sup>2</sup> “Poupanças sectoriais e simplificação administrativa de processos” (€ 183 M) e “Redução de gastos – programa aproximar e outros” (€ 70 M) – cfr. Quadro II.3.6 do ROE 2016.



os desvios nas previsões orçamentais, mas não incluiu na análise, de forma quantificada, o impacto do cenário macroeconómico e das medidas orçamentais previstas no ROE 2016 na execução orçamental.

Da análise realizada extraem-se as seguintes observações:

- ◆ O cenário macroeconómico base do OE 2016 apresentou-se mais favorável face ao cenário do BdP e dos organismos internacionais de referência (CE, FMI e OCDE), em particular quanto à evolução da procura interna e dos preços. No cenário do MF destaca-se o desvio face ao valor verificado do investimento que se encontrou sobrestimado em 3,3 p.p. no ROE 2016.
- ◆ As previsões orçamentais constantes do ROE 2016 incluíram um aumento da receita fiscal, em € 1.332 M, e da receita de contribuições sociais, em € 635 M, assim como a redução da despesa com subsídio de desemprego e outros apoios, em € 152 M. A trajetória destes agregados orçamentais revelava-se consistente com perspetiva de crescimento da atividade económica e de melhoria das condições do mercado de trabalho. O PE 2016/2020 e o ROE 2017 reviram em baixa a receita fiscal em € 97 M e € 544 M, respetivamente, em linha com a expectativa de desaceleração da atividade económica. A execução da receita ficou aquém dos objetivos previstos no ROE 2016, no PE 2016/2020 e no ROE 2017 (desvio de -2,3%, -2,1% e -1,4%) e a despesa teve um desempenho mais favorável (-2,8%, -2,5% e -2,4%), destacando-se os desvios na receita corrente não fiscal e nas despesas com consumo intermédio.
- ◆ Subsistem ainda insuficiências na informação divulgada no âmbito da orçamentação – o ROE 2016 não apresentou a estimativa quantificada do impacto do cenário macroeconómico (crescimento do PIB, aumento do emprego e queda do desemprego) na orçamentação das rubricas da receita e da despesa das AP com que se correlaciona – e da execução orçamental – RCGE 2016 não quantificou os impactos atingidos com a implementação das medidas orçamentais previstas no ROE 2016 e na análise dos desvios nas previsões orçamentais não integrou o efeito, de forma quantificada, de cada uma daquelas medidas orçamentais e dos valores verificados na economia portuguesa.

Em sede de contraditório, o Ministro das Finanças alegou que *“os documentos de programação orçamental (...) explicitam os pressupostos macro orçamentais subjacentes às previsões das receitas e das despesas públicas”*. Porém, consideramos que um cenário macroeconómico robusto deve vir acompanhado de dados sobre a sensibilidade das rubricas da receita e da despesa a alterações desses mesmos pressupostos, o que ainda não é apresentado nos documentos citados.

Ao nível da CGE o Ministro das Finanças referiu que a *“informação sobre a execução das medidas encontra-se quantificada na CGE 2016 ainda que de forma não sistematizada”*, dando como exemplos os resultados alcançados com as medidas temporárias e operações extraordinárias (Quadros 7 e 32 do RCGE), bem como os dados referentes à receita fiscal. No entanto, esta informação não só não está sistematizada como continua incompleta pois cobre apenas algumas dessas medidas.

**ANEXO**

**Quadro A. 3 – Portugal – principais indicadores económicos**

	Unidades	2013	2014	2015	2016
<b>Contas Nacionais – Produto e Despesa (1)</b>					
Produto Interno Bruto	Milhões de euros	170 269	173 079	179 809	185 179
Produto Interno Bruto	t.v. real, %	-1,1	0,9	1,8	1,5
Procura Interna	t.v. real, %	-1,9	2,2	2,7	1,6
Consumo Privado	t.v. real, %	-1,2	2,3	2,3	2,1
Consumo Público	t.v. real, %	-2,0	-0,5	1,3	0,6
Formação Bruta de Capital Fixo	t.v. real, %	-5,1	2,3	5,8	1,6
Exportações de bens e serviços	t.v. real, %	7,0	4,3	6,1	4,1
Importações de bens e serviços	t.v. real, %	4,7	7,8	8,5	4,1
<b>Rendimento e Poupança (1)</b>					
Rendimento Disponível dos Particulares	t.v. nominal, %	-0,2	-0,2	3,4	3,6
Taxa de Poupança Interna	% PIB	15,4	15,0	14,9	15,6
Sociedades	% PIB	12,7	13,4	12,2	12,1
Particulares	% PIB	5,5	3,6	3,6	4,0
Administrações Públicas	% PIB	-2,8	-2,0	-0,9	-0,5
<b>Preços, Salários e Custos Unitários do Trabalho</b>					
Inflação (IHPC) (2)	t.v. média, %	0,4	-0,2	0,5	0,6
Deflator do PIB (1)	t.v., %	2,3	0,8	2,0	1,4
Remunerações Nominais por Trabalhador (3)	t.v. média, %	3,6	-1,8	0,4	2,1
Custos Unitários do Trabalho (3)	t.v. anual, %	1,8	-1,3	0	2,2
<b>Mercado de Trabalho (4)</b>					
População Ativa	Milhares	5 285	5 226	5 195	5 178
Emprego Total (tempo completo e parcial)	Milhares	4 429	4 500	4 549	4 605
Taxa de Atividade	% Pop. Total	59,3	58,8	58,6	58,5
Taxa de Desemprego	% Pop. Ativa	16,2	13,9	12,4	11,1
<b>Finanças Públicas (5)</b>					
Saldo Global das Administrações Públicas	% PIB	-4,8	-7,2	-4,4	-2,0
Saldo Primário das Administrações Públicas	% PIB	0,0	-2,3	0,2	2,2
Dívida Bruta das Administrações Públicas (consolidada)	% PIB	129,0	130,6	128,8	130,1
<b>Balança de Pagamentos (3)</b>					
Balança Corrente + Balança de Capital	% PIB	3,2	1,6	1,3	1,7
Balança Corrente	% PIB	1,6	0,1	0,1	0,7
Balança de Bens	% PIB	-4,7	-5,5	-5,2	-5,0
Balança de Serviços	% PIB	6,6	6,6	7,0	7,2
Balança de Capital	% PIB	1,6	1,4	1,2	1,0
<b>Taxas de Juro</b>					
Taxa de Juro Euribor a 3 meses (6)	Em % (dezembro)	0,3	0,1	-0,1	-0,3
Taxa de Rendibilidade das OT e taxa fixa a 10 anos (3)	Em % (dezembro)	6,0	2,8	2,5	3,7
<b>Taxas de Juro Bancárias (3)</b>					
Crédito a Sociedades não Financeiras	t.acordada anualizada, %	5,1	4,1	3,0	2,8
Crédito a Particulares, Habitação	t.acordada anualizada, %	3,3	3,0	2,2	1,8
<b>Agregados de Crédito Bancário (3)</b>					
Crédito ao Sector Não Monetário, exceto A.P.	t.v. anual, %	-3,7	-3,7	-1,7	-0,9
Crédito a Sociedades Não Financeiras	t.v. anual, %	-5,0	-2,6	-1,3	-0,7
Crédito a Particulares	t.v. anual, %	-4,0	-5,0	-2,3	-1,5
<b>Índice de Cotação de Ações (PSI-20) (7)</b>	t.v. hom. (dez.)	16,0	-26,8	10,7	-11,9

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

(1) INE - Contas Nacionais (base 2011), setembro de 2017.

(2) INE - Preços.

(3) BdP - Boletim Estatístico, novembro de 2017.

(4) INE - Mercado de trabalho.

(5) INE - Reporte dos défices excessivos, setembro de 2017.

(6) Instituto Europeu dos Mercados Monetários. (7) CMVM - Indicadores mensais do mercado de capitais português.