



REPÚBLICA PORTUGUESA

Esboço do Orçamento do Estado

2016

• MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

Av. Infante D. Henrique, 1

1149-009 LISBOA

• Telefone: (+351) 218 816 820 • Fax: (+351) 218 816 862

<http://www.min-financas.pt>

ÍNDICE

1.	Sumário Executivo	1
2.	Projeções Macroeconómicas	3
3.	Metas Orçamentais.....	5
4.	Projeções para a Despesa e Receita no Cenário de Políticas Invariantes	6
5.	Metas para a Despesa e Receita das Administrações Públicas	7
6.	Medidas Discricionárias incluídas no Esboço do Orçamento do Estado	8
7.	Adequação das Medidas apresentadas do Esboço do Orçamento do Estado às Recomendações Específicas aprovadas pelo Conselho	9
8.	Comparação com o Programa de Estabilidade	18
9.	Parecer do Conselho das Finanças Públicas	19

TABELAS

Tabela 1.	Hipóteses Subjacentes	3
Tabela 2.	Projeções Macroeconómicas	3
Tabela 3.	Preços.....	4
Tabela 4.	Mercado de Trabalho	4
Tabela 5.	Balanças Setoriais	4
Tabela 6.	Objetivos Orçamentais.....	5
Tabela 7.	Desenvolvimentos da Dívida das Administrações Públicas	5
Tabela 8.	Passivos Contingentes.....	5
Tabela 9.	Projeções da Receita e Despesa das Administrações Públicas no Cenário de Políticas Invariantes por Principais Componentes	6
Tabela 10.	Projeções da Receita e Despesa das Administrações Públicas por Principais Componentes ...	7
Tabela 11.	Montantes a Excluir no Cálculo da Regra da Despesa	7
Tabela 12.	Medidas Discricionárias nas Administrações Públicas.....	8
Tabela 13.	Recomendações Específicas.....	9
Tabela 14.	Objetivos Estabelecidos na Estratégia Europeia para o Crescimento e Emprego.....	17
Tabela 15.	Diferenças Face ao Último Programa de Estabilidade.....	18

1. Sumário Executivo

O Orçamento do Estado é uma peça fundamental da abordagem económica do Governo português.

O Governo reconhece a necessidade de manter o processo de consolidação orçamental e promover uma efetiva correção estrutural da situação das finanças públicas. Em 2016, o défice será de 2,6%, menos 0,4 pontos percentuais do que em 2015. Paralelamente, o défice estrutural situar-se-á nos 1,1%, resultando numa redução igualmente significativa de 0,2 pp. A dívida pública reduz-se 2,7 pp do PIB, projetando-se um valor de 126% do PIB no final de 2016.

Estes resultados têm subjacente uma política orçamental mais equilibrada e sustentável. Conjugam uma gestão orçamental responsável com a diminuição da carga fiscal e a recuperação do rendimento. A estratégia orçamental adotada cria espaço para a materialização do potencial de crescimento económico, dando espaço as reformas já realizadas e à introdução de novas medidas de melhoria do funcionamento dos mercados.

Em 2016, o crescimento económico situar-se-á em 2,1%.

Num contexto internacional de baixas taxas de juro, preço do petróleo reduzido e procura externa com fortes assimetrias espaciais, o maior contributo líquido para a aceleração do crescimento da economia portuguesa vêm da componente externa.

As exportações nacionais registarão um ganho de quota, sustentado em ganhos dos termos de troca. A procura externa acelerará face a 2015, sustentada pela recuperação das economias europeias que representam a maior parte do nosso comércio externo.

No mercado de trabalho regista-se um crescimento do emprego e uma redução do desemprego. Conjugados, estes resultados traduzem-se numa quase estabilização da população ativa, em contraste com o observado nos últimos anos.

No total da economia, a remuneração por trabalhador cresce 2,1%, um valor que reflete a reposição salarial na Administração Pública e o aumento do salário mínimo. No setor privado, a moderação salarial e a evolução positiva da produtividade, permitirão que os custos unitários do trabalho evoluam em linha com os dos principais parceiros comerciais, mantendo a competitividade das exportações nacionais.

A economia portuguesa apresentará capacidade líquida de financiamento de 2,2% do PIB, mais 0,4pp do que em 2015. O excedente na Balança de Bens e Serviços contribui para esta melhoria.

O setor privado continua a ter um contributo positivo para a poupança global. No setor público existirão necessidades de financiamento resultantes da elevada despesa em juros já que o saldo primário das Administrações Públicas é positivo (1,9%).

Como referido, em 2016, a política orçamental caracteriza-se por uma melhoria do défice das Administrações Públicas, que se situará em 2,6%. Este valor tem subjacente uma redução mais acentuada da despesa em rácio do PIB, -1,3pp, mas também das receitas, -0,9pp.

Na vertente de recuperação do rendimento, a política orçamental prevê:

- Eliminação de medidas temporárias adotadas durante o Programa de Ajustamento. Em concreto, (i) a reversão faseada dos cortes salariais na Administração Pública, 446 milhões de euros; (ii) a eliminação parcial da sobretaxa do IRS, 430 milhões de euros.
- Reposição de mínimos sociais nas prestações do Rendimento Social de Inserção, do Complemento Solidário para Idosos e do Abono de Família, totalizando 135 milhões de euros. Estas prestações são sujeitas a uma condição de recursos e, por isso, são eficazes no combate à desigualdade e pobreza.

Em paralelo, o Orçamento do Estado considera ainda medidas, com efeito na receita e na despesa, que têm como objetivo equilibrar o esforço de consolidação entre famílias, empresas e Estado:

- Forte contenção nas despesas de consumo intermédio, tornando mais eficiente o funcionamento do Estado.
- Estabilização do número de funcionários públicos, permitindo uma mais eficiente realocação de emprego na Administração Pública.
- Manutenção da taxa de IRC em 21%.
- Redução da taxa de IVA da restauração para 13%.
- Atualização do Imposto Sobre Produtos Petrolíferos.

O Plano Orçamental apresenta uma saudável recomposição das receitas fiscais com a diminuição do peso dos impostos diretos, cuja receita diminui 3,4%, e aumento de 5,8% do peso dos impostos indiretos.

A redução dos impostos diretos deve-se à eliminação gradual da sobretaxa do IRS, bem como à materialização em 2016 do efeito da redução da taxa do IRC para 21%, introduzida no OE de 2015.

Para benefício da execução orçamental de 2015, foram então adotadas políticas que anteciparam receitas fiscais e outras que adiaram para 2016 custos fiscais. No seu conjunto, os efeitos desfasados resultam numa arrecadação líquida de receita fiscal de cerca de menos 800 milhões de euros em 2016.

No que diz respeito ao investimento público regista-se um crescimento de 4% face a 2015. Este valor corresponde a um efetivo esforço de aceleração na execução do Portugal 2020.

A adoção de uma estratégia orçamental responsável, mas promotora de crescimento, permitirá reduzir o rácio da dívida no PIB e os encargos com juros (incluindo a amortização de parte do empréstimo do FMI).

2. Projeções Macroeconómicas

Tabela 1. Hipóteses Subjacentes

	2014	2015	2016
Taxa de juro de curto prazo (média anual)	0,2	0,0	-0,2
Taxa de juro de longo prazo (média anual)	3,9	2,6	2,5
Taxa de câmbio USD/EUR (média anual)	1,33	1,11	1,09
Taxa de câmbio nominal efetiva	0,6	0,0	0,0
Taxa de crescimento do PIB Mundial excluindo UE	3,7	3,3	3,8
Taxa de Crescimento do PIB da UE	1,4	1,9	2,0
Crescimento da procura externa relevante	3,3	3,9	4,3
Crescimento em volume das importações mundiais (excluindo UE)	2,7	0,9	3,0
Preço do brent (Brent, USD por barril)	99,5	55,1	47,5

Tabela 2. Projeções Macroeconómicas

	Código SEC	2014	2014	2015	2016
		nível	taxa de variação	taxa de variação	taxa de variação
1. PIB real	B1*g	171 812	0,9	1,5	2,1
2. PIB potencial			-0,4	0,1	0,5
3. PIB nominal	B1*g	173 446	1,9	3,4	4,1
Componentes do PIB real					
4. Despesa em consumo privado final	P.3	113 679	2,3	2,6	2,6
5. Despesa em consumo público final	P.3	32 346	-0,5	0,2	0,0
6. Formação bruta de capital fixo	P.51g	25 830	2,8	4,3	4,9
7. Variação de existências e aquisição líquida de ativos (% do PIB)	P.52+P.53	310	0,2	0,1	0,2
8. Exportações de bens e serviços	P.6	69 937	3,9	5,9	4,9
9. Importações de bens e serviços	P.7	70 291	7,2	7,6	5,9
Contributos para o crescimento do PIB real					
10. Procura interna			2,2	2,2	2,4
11. Variação de existências e aquisição líquida de ativos	P.52+P.53		0,4	-0,1	-0,1
12. Procura externa líquida	B.11		-1,2	-0,7	-0,3

Tabela 3. Preços

	Código SEC	2014	2015	2016
		taxa de variação	taxa de variação	taxa de variação
1. Deflator do PIB		1,0	1,9	2,0
2. Deflator do consumo privado		0,6	0,6	1,4
3. IHPC		-0,2	0,6	1,4
4. Deflator do consumo público		-0,6	0,1	2,1
5. Deflator do investimento		-0,2	0,4	0,9
6. Deflator das exportações (bens e serviços)		-0,7	-1,0	1,4
7. Deflator das importações (bens e serviços)		-2,1	-4,0	0,3

Tabela 4. Mercado de Trabalho

	Código SEC	2014	2014	2015	2016
		nível	taxa de variação	taxa de variação	taxa de variação
1. Emprego, pessoas ¹		4513,1	1,4	1,1	1,0
2. Emprego, horas trabalhadas ²			1,8	1,6	1,3
3. Taxa de desemprego (%) ³			13,9	12,3	11,2
4. Produtividade aparente do trabalho ⁴		28,8	-0,5	0,4	1,1
5. Produtividade do trabalho, horas trabalhadas			-0,5	0,4	1,1
6. Remunerações	D.1		0,4	1,6	3,1
7. Remuneração por trabalhador		20,4	-1,4	0,4	2,1

1/ População empregada, definição de Contas Nacionais; 2/ Definição de Contas Nacionais; 3/ Definição harmonizada, Eurostat, nível; 4/ PIB real por trabalhador.

Tabela 5. Balanças Setoriais

	Código SEC	2014	2015	2016
		% do PIB	% do PIB	% do PIB
1. Cap./Nec. de financiamento do Resto do Mundo	B.9	1,7	1,8	2,2
<i>da qual:</i>				
- Balança comercial		0,4	0,9	1,0
- Balança de rendimentos primários e secundários		-0,1	-0,5	-0,1
- Balança de capital		1,4	1,4	1,3
2. Cap./Nec. de financiamento do setor privado	B.9	8,9	6,0	4,8
3. Cap./Nec. de financiamento das AP	B.9	-7,2	-4,2	-2,6
4. Discrepância estatística		0,0	0,0	0,0

3. Metas Orçamentais

Tabela 6. Objetivos Orçamentais

	Código SEC	2015	2016
		% do PIB	% do PIB
Cap.(+)/Nec.(-) de financiamento (B.9) por subsetor ¹			
1. Administrações Públicas	S.13	-4,2	-2,6
2. Despesa com juros	D.41	4,7	4,5
3. Saldo primário ²		0,5	1,9
4. Medidas extraordinárias e temporárias ³		-1,7	-1,0
5. Crescimento real do PIB (%) (=1 da Tabela 2)		1,5	2,1
6. Crescimento do PIB potencial (%) (=2 da Tabela 2)		0,1	0,5
7. Hiato do produto (% do PIB potencial)		-2,4	-0,9
8. Componente cíclica do saldo orçamental		-1,2	-0,5
9. Saldo orçamental ajustado do ciclo (1-12)		-3,0	-2,1
10. Saldo orçamental primário ajustado ao ciclo (13+6)		1,7	2,3
11. Saldo orçamental estrutural (13-8) (% do PIB potencial)		-1,3	-1,1

1/ RT-DT=B.9.

2/ O saldo primário é calculado com (B.9, item 1) excluído de (D.41, item 2).

3/ Um sinal + sinaliza medidas extraordinárias redutoras do défice.

Tabela 7. Desenvolvimentos da Dívida das Administrações Públicas

	Código SEC	2015	2016
		% do PIB	% do PIB
1. Dívida Bruta ¹		128,7	126,0
2. Variação do rácio da Dívida		-1,5	-2,7
Contributo para as alterações da Dívida Bruta			
3. Saldo primário (= item 3 da Tabela 6)		0,5	1,9
4. Despesa com Juros (= item 2 da Tabela 6)	D.41	4,7	4,5
5. Ajustamento Stock-Flow		-1,4	-0,3
p.m.: Taxa de juro implícita da Dívida ²		3,8	3,6

1/ Conforme definido no Regulamento 479/2009.

2/ Aproximado pelo rácio entre despesa com juros e nível de Dívida no ano anterior.

Tabela 8. Passivos Contingentes

	2015	2016
	% do PIB	% do PIB
Garantias Públicas	12,8	12,3

4. Projeções para a Despesa e Receita no Cenário de Políticas Invariantes

Tabela 9. Projeções da Receita e Despesa das Administrações Públicas no Cenário de Políticas Invariantes por Principais Componentes

	Código SEC	2015	2016
		% do PIB	% do PIB
1. Receita total em políticas invariantes	RT	43,8	42,7
<i>da qual</i>			
1.1. Impostos sobre a produção e a importação	D.2	14,5	14,6
1.2. Impostos correntes s/ o rendimento e património	D.5	10,9	10,0
1.3. Impostos sobre o capital	D.91	0,7	0,9
1.4. Contribuições sociais	D.61	11,5	11,4
1.5. Rendimentos de propriedade	D.4	0,9	0,7
1.6. Outros ¹		5,3	5,1
p.m.: Carga fiscal (D.2+D.5+D.61+D.91-D.995) ²		36,9	36,0
2. Despesa total em políticas invariantes	DT ³	48,0	45,8
<i>da qual</i>			
2.1. Remunerações	D.1	11,1	11,0
2.2. Consumo intermédio	P.2	6,0	5,8
2.3. Prestações Sociais	D.62+D.632	19,0	18,5
2.4. Despesa com juros	D.41	4,7	4,5
2.5. Subsídios	D.3	0,5	0,5
2.6. Formação bruta de capital fixo	P.51g	2,1	1,9
2.7. Transferências de capital	D.9	3,9	2,6
2.8. Outros ⁴		0,7	1,0

1/ P.11+P.12+P.131+D.39rec+D.7rec+D.9rec (outros que não D.91rec)

2/ Incluindo aquelas cobradas pela UE e incluindo um ajustamento para impostos e contribuições sociais não cobradas (D.995), se aplicável.

3/ RT-DT=B.9.

4/ D.29pag + D.4pag (outras que não D.41pag) + D.5pag + D.7pag + P.52+P.53+NP+D.8.

5. Metas para a Despesa e Receita das Administrações Públicas

Tabela 10. Projeções da Receita e Despesa das Administrações Públicas por Principais Componentes

	Código SEC	2015	2016
		% do PIB	% do PIB
1. Receita total	RT	43,8	42,9
<i>da qual</i>			
1.1. Impostos sobre a produção e a importação	D.2	14,5	14,7
1.2. Impostos correntes s/ o rendimento e património	D.5	10,9	10,2
1.3. Impostos sobre o capital	D.91	0,7	0,9
1.4. Contribuições sociais	D.61	11,5	11,2
1.5. Rendimentos de propriedade	D.4	0,9	0,8
1.6. Outros ¹		5,3	5,1
p.m.: Carga fiscal (D.2+D.5+D.61+D.91-D.995) ²		36,9	36,1
2. Despesa total	DT ³	48,0	45,5
<i>da qual</i>			
2.1. Remunerações	D.1	11,1	10,9
2.2. Consumo intermédio	P.2	6,0	5,8
2.3. Prestações sociais	D.62+D.632	19,0	18,6
2.4. Despesa com juros (= item 2 da tabela 6)	D.41	4,7	4,5
2.5. Subsídios	D.3	0,5	0,4
2.6. Formação bruta de capital fixo	P.51g	2,1	2,0
2.7. Transferências de capital	D.9	3,9	2,6
2.8. Outros ⁴		0,7	0,7

1/ P.11+P.12+P.131+D.39rec+D.7rec+D.9rec (outros que não D.91rec)

2/ Incluindo aquelas cobradas pela UE e incluindo um ajustamento para impostos e contribuições sociais não cobradas (D.995), se aplicável.

3/ RT-DT=B.9.

4/ D.29pag + D.4pag (outras que não D.41pag) + D.5pag + D.7pag + P.52+P.53+NP+D.8.

Tabela 11. Montantes a Excluir no Cálculo da Regra da Despesa

	Código SEC	2014	2014	2015	2016
		nível	% do PIB	% do PIB	% do PIB
1. Despesa em programas comunitários com contrapartida total de fundos comunitários		1626	0,9	0,9	0,9
2. Despesa cíclica com subsídios de desemprego ¹		167,7	0,1	0,0	-0,1
3. Efeito de medidas discricionárias c/ impacto na receita ²		600,4	0,3	0,3	-0,8
4. Aumentos de receita requeridos por lei		0,0	0,0	0,0	0,0

1/ Detalhar a metodologia utilizada para o cálculo da componente cíclica do subsídio de desemprego. Deverá basear-se na definição de subsídio de desemprego do COFOG, código 1.5.

2/ Aumentos de despesa requeridos por lei não deverão ser incluídos no efeito das medidas discricionárias. Assim, os valores da linha 3 e 4 deverão ser mutuamente exclusivos.

6. Medidas Discricionárias incluídas no Esboço do Orçamento do Estado

Tabela 12. Medidas Discricionárias nas Administrações Públicas

Lista de Medidas	Descrição detalhada ¹	Código SEC do objetivo (componente da despesa/receita)	Impacto Orçamental ²	
			2015 % do PIB	2016 % do PIB
Impacto na Despesa				
Reposição salarial	Reposição gradual de 1/4 por trimestre dos cortes aprovados em 2011, tendo em consideração o ajustamento verificado entre saída e entrada de trabalhadores.	D.11	0,09	0,24
Rendimento Social de Inserção (RSI)	Reposição em 2016 da escala de equivalência aplicável em 2012: (i) Pelo requerente, 100% do valor do rendimento social de inserção; (ii) Por cada indivíduo maior, 70% do valor do rendimento social de inserção; (iii) Por cada indivíduo menor, 50% do valor do rendimento social de inserção. Reposição do Valor de Referência do RSI: em 45,208% do Indexante de Apoios Sociais (IAS), ou seja, em 189,52 €, recolocando o valor do RSI no ano de 2012 (sendo que atualmente o VR do RSI corresponde a 42,495% do IAS, ou seja, 178,15 €). A reposição do VR ao valor de referência é feita faseadamente durante 4 anos, entre 2016 e 2019 (reposição de, cerca de, 25% por ano).	D.62		0,03
Complemento Solidário para Idosos (CSI)	Reposição do Valor de Referência do Complemento Solidário para Idosos no valor anual de 5.022 €. Através do Decreto-Lei n.º 13/2013, de 25 de janeiro, o valor anual de referência do CSI diminuiu de 5.022 € para 4.909 €, correspondendo a uma diminuição do valor de referência de 2,3% (113 € / ano). A estimativa inclui a previsão de entrada de novos beneficiários pelo facto do valor de referência aumentar..	D.62		0,00
Prestações familiares	Aumento do valor do abono de família, com uma atualização de 3,5% no 1º escalão, de 2,5% no 2º escalão e de 2% no 3º escalão. Tem igualmente impacto no pré-natal, apesar do aumento ser menor, por este estar indexado ao Abono de Família. É ainda reforçada a majoração para famílias monoparentais beneficiárias quer do abono de família, quer do abono pré-natal, aumentando em 15 p.p. a taxa de majoração em vigor, passando para 35%.	D.62		0,02
Pensões	Atualização de 0,4% de pensões e complementos até 628,82 € (1,5 IAS).	D.62		0,03
Compl. Reforma Transportes Colectivos	Revogação da suspensão do complemento de pensão, em vigor desde 1 de janeiro de 2014, no âmbito da Lei do OE 2014 (Lei 83-C/2013), aplicada aos ex-trabalhadores de empresas do sector publico empresarial que apresentem resultado líquidos negativos, cuja pensão acrescida dos complementos fosse superior a 600 euros.	D.62		0,01
Consumo Intermédio (excluindo PPP)	Limite ao Consumo Intermédio (excluindo PPP), estabelecendo um congelamento nominal.	P.2		-0,17
Outra Despesa Corrente	Poupanças Sectoriais e simplificação administrativa de processos, bem como outros ganhos de eficiência e supervisão.	D.7		-0,16
Concessões	Silopor	P.52		-0,02
TOTAL			0,09	-0,02
Impacto na Receita				
Sobretaxa de IRS	Redução da sobretaxa: 0% para rendimentos coletáveis anuais até €7.000 (primeiro escalão do IRS) 1% para rendimentos coletáveis anuais entre €7.000 e €20.000 (segundo escalão do IRS) 1,75% para rendimentos coletáveis anuais entre €20.000 e €40.000 (terceiro escalão do IRS) 3% para rendimentos coletáveis anuais entre €40.000 e €80.000 (quarto escalão do IRS)	D.51A	0,00	-0,23
IVA na restauração	Efeito considera a entrada em vigor em julho de 2016.	D.211	0,00	-0,09
Taxa Social Única (TSU)	Redução até ao limite de 1,5 p.p., sem consequência na formação das pensões, a TSU paga pelos trabalhadores com salário base bruto igual ou inferior a 600 € mensais.	D.61		-0,07
Outros Impostos	Alterações no Imposto de Selo, Imposto sobre os Produtos Petrolíferos (ISP), Imposto sobre o Tabaco e combate à fraude e evasão fiscal.	D.2		0,21
TOTAL			0,00	-0,18
Impacto TOTAL			-0,09	-0,16

1/ Por favor, descreva com mais detalhe no caso de planos de reforma da política orçamental com potenciais repercussões para outros Estados-Membros da área do euro.

2/ Impacto Orçamental quando comparado com o ano de 2015.

* Contas Nacionais

7. Adequação das Medidas apresentadas do Esboço do Orçamento do Estado às Recomendações Específicas aprovadas pelo Conselho

Tabela 13. Recomendações Específicas

	Recomendações 2015	Ponto de situação
1	<p>Assegurar uma correção duradoura do défice excessivo em 2015, tomando as medidas necessárias. Alcançar em 2016 um ajustamento orçamental de 0,6 % do PIB em direção ao objetivo orçamental de médio prazo. Utilizar as receitas excecionais para acelerar a redução do défice e da dívida.</p>	<p>O Governo comprometeu-se com o cumprimento da recomendação de correção do défice excessivo em 2015. Neste sentido, o Governo implementou medidas adicionais para permitir a saída de Portugal do procedimento por défice excessivo. Estas medidas incluíram: uma redução de 46 M€ na dotação disponível para a Administração Pública até ao fim de 2015, não assumir novos compromissos financeiros sem caráter de urgência, não transferir os saldos de gestão e não permitir o recurso a reservas orçamentais. O Orçamento do Estado para 2016 prevê uma redução do défice de 0,4 p.p., para 2,6%, a que corresponde uma redução do défice estrutural de 0,2 p.p. para 1,1%, retomando-se assim a correção estrutural do défice, e um saldo primário positivo de 1,9 %. Com esse objetivo o Orçamento inclui medidas que irão contribuir para o esforço em curso de redução do défice de forma sustentável, promovendo a atividade económica e a criação de emprego.</p>
	<p>Aplicar a Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso a fim de melhorar o controlo das despesas.</p>	<p>Com vista a reforçar o quadro de gestão financeira pública e para dar resposta aos desafios relacionados com a dificuldade de aplicação e monitorização dos procedimentos de registo e com a subestimação de despesas foi previsto no programa de ajustamento económico e financeiro implementar alterações às regras de execução do orçamento e de controlo de compromissos. Foi efetuada uma revisão da Lei dos Compromissos em 2012 e em março de 2015 foi publicada uma nova revisão da Lei dos Compromissos, na qual se estabelece que no caso de se verificar um aumento de pagamentos em atraso num programa orçamental, se procede no Orçamento do Estado à orçamentação de uma reserva corresponde a 50 % do valor do aumento dos pagamentos em atraso verificado no período de um ano terminado em 30 de junho que precede a elaboração do Orçamento do Estado, sendo essa reserva consignada à redução de dívidas. Assim, na preparação do Orçamento do Estado para 2016, os serviços que registaram um aumento dos pagamentos em atraso (dívida com mais de 90 dias) constituirão uma reserva no valor de metade do aumento daquela dívida.</p>

<p>Melhorar a sustentabilidade do sistema de pensões a médio prazo.</p>	<p>Entre 2011 e 2015 foi suspenso o mecanismo de atualização das pensões, exceto para as de valor mais baixo e foi introduzida uma Contribuição Extraordinária de Solidariedade (CES). Em 2012 foi suspensa a reforma antecipada para trabalhadores por conta de outrem e em 2013 a idade legal mínima para acesso à pensão de velhice foi aumentada de 65 para 66 anos, variando a partir de 2016 em função da esperança de vida aos 65 anos. Foi ainda alterada a fórmula do fator de sustentabilidade aplicada no cálculo das pensões, tendo o ano de referência inicial da esperança média de vida aos 65 anos sido alterado de 2006 para 2000, o que implicou um agravamento daquele fator.</p> <p>Em 2015 foi resposta parcialmente a antecipação do acesso à pensão por flexibilização, por pessoas com 60 ou mais anos de idade e 40 anos de carreira contributiva. Este regime parcial será mantido em 2016, por forma a proceder-se a uma reavaliação de todo o regime das pensões antecipadas.</p> <p>Em 2016 o Governo procederá à reavaliação do fator de sustentabilidade face às alterações introduzidas nos anos anteriores, quer de contexto, quer legislativas. Proceder-se-á ao estudo da diversificação das fontes de financiamento da Segurança Social, em simultâneo com uma reavaliação das isenções e reduções da taxa contributiva para a segurança social.</p> <p>Será aprofundado o percurso de convergência do Regime da Caixa Geral de Aposentações (CGA) com o Regime Geral de Segurança Social (RGSS) realizado ao longo de mais de uma década, assumindo como objetivo um regime totalmente convergente, garantindo a completa homogeneidade no que respeita à formação e às regras de cálculo das pensões, eliminando as discrepâncias que subsistem, por forma a assegurar um tratamento mais igual.</p>
<p>Garantir a sustentabilidade financeira das empresas públicas.</p>	<p>A Unidade Técnica de Acompanhamento e Monitorização do Setor Público Empresarial do Ministério das Finanças, no seu Boletim Informativo do Setor Empresarial do Estado, reportado ao 2º trimestre de 2015, revela os seguintes indicadores sobre o desempenho do setor empresarial do estado:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Lucro líquido de -431 M€, um aumento de 186 milhões de euros (+30%) relativamente ao mesmo período de 2014, mas abaixo 260% do valor previsto no orçamento das empresas. • A dívida registada no primeiro semestre foi de 30 580 M€, um resultado 25 M€ melhor do que o previsto, e representando um decréscimo de 3% quando comparada com o registado no final de 2014 (927 M€).

- O EBITDA rondava os 421 M€, valor inferior ao previsto em 143 M€ (-25%), mas superior em 206 M€ face ao valor registado no período homólogo de 2014 (+96%).
- O volume de negócios registado foi de cerca de 4000 M€, 241 M€ aquém do valor previsto, representando um aumento de 6% face ao período homólogo de 2014.
- Os gastos operacionais foram de 3900 M€, 195 M€ abaixo do valor esperado e 208 M€ acima do valor registado no período homólogo de 2014.
- Os setores que registaram um prazo médio de pagamentos mais elevado foram: os Transportes e Armazenamento (57), as indústrias Transformadoras (57) e as Empresas Imobiliárias (56); enquanto aqueles com os valores mais baixos foram a Agricultura e Pescas (33), a Administração Pública (34) e a Cultura (35). Face a 2014, os setores que registaram maior decréscimo do prazo médio de pagamentos foram a Construção (-17) e as Empresas Financeiras (-11).
- O nível de cumprimento dos objetivos de gestão definidos para 2015 foi de 77% para o Endividamento, 69% para o Prazo Médio de Pagamentos, 50% para os Gastos Operacionais/Volume de Negócios e 38% para o EBITDA.
- O fluxo de caixa gerado foi de 86 M€, registando-se as melhorias mais significativas no setor das Gestoras de Património (151 M€) e nas Empresas Financeiras (133 M€). O fundo de maneio foi de cerca de 3400 M€, representando um decréscimo de 203 M€ face ao 4.º trimestre de 2014.
- A margem de lucro bruta foi de cerca de 73,8%, o que representa um decréscimo de 2,2 p.p. face ao período homólogo de 2014. A rentabilidade das vendas aumentou de 6,6% no 2.º trimestre de 2014 para 9,1% no mesmo período em 2015. A taxa de rentabilidade do capital próprio melhorou comparativamente ao período homólogo de 2014, tornando-se positiva e atingindo 0,8% em junho de 2015; esta tendência verificou-se em todos os setores, com exceção das Empresas Imobiliárias, onde diminuiu, e da Saúde, onde se manteve constante.
- O rácio de endividamento diminuiu no primeiro semestre de 2015 e o rácio de endividamento corrente representa, em termos globais, cerca de 25% do Ativo. A taxa de juro a que as empresas públicas se financiam diminuiu face ao período homólogo de 2014 para cerca de 1,8%, o que corresponde uma taxa anual efetiva de 3,6%.

Continuarão a ser desenvolvidas em 2016 as ações tendentes a melhorar o desempenho das empresas públicas traduzidas em orientações claras para a elaboração dos Instrumentos Previsionais de Gestão e no reforço dos mecanismos de acompanhamento e monitorização.

<p>Continuar a melhorar o cumprimento das obrigações fiscais e a eficiência da administração fiscal.</p>	<p>Na sequência da implementação do Plano Estratégico de Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras 2011-2014, um novo Plano Estratégico foi aprovado para o triénio 2015-17. O Plano Estratégico 2015-17 baseia-se essencialmente em dois vetores:</p> <ul style="list-style-type: none"> i. Fortalecimento do papel da cidadania fiscal – o combate à economia informal e à fraude e evasão fiscais não é uma tarefa exclusiva das autoridades tributárias, devendo envolver todos os cidadãos. Com efeito, o sistema de incentivos correspondente a 15% do IVA cobrado nas faturas de alguns setores (reparação de motocicletas, restauração e alojamento, cabeleireiros e reparação de automóveis), combinado com o sorteio de faturas (“fatura da sorte”), no quadro do sistema e-fatura, pretende aumentar o papel dos agentes económicos no aumento do grau de cumprimento geral das obrigações fiscais. ii. Antecipação da intervenção da autoridade tributária – nomeadamente, através do cruzamento de informação oriunda do sistema e-fatura com os dados obtidos de ficheiros de programas de cobrança (ficheiros SAFT-PT) e com as declarações de rendimentos (incluindo-se retenções na fonte e outros recibos). Este processo irá melhorar a qualidade da informação gerida pela Autoridade Tributária e Aduaneira portuguesa passível de ser utilizada no combate à economia informal, à fraude e à evasão fiscais, fomentando assim o cumprimento e a liquidação voluntária das obrigações fiscais. <p>O Plano Estratégico 2015-17 estabelece um conjunto de medidas integradas, organizadas em cinco áreas gerais:</p> <ul style="list-style-type: none"> i. Medidas para controlar a emissão e o reporte de faturas; ii. Medidas para controlar o cumprimento de obrigações relativas ao IVA; iii. Medidas para controlar o cumprimento de obrigações relativas ao IRS e ao IRC; iv. Medidas para controlar a obrigação de retenção na fonte; v. Medidas de controlo transversais.
<p>2 Promover o alinhamento entre os salários e a produtividade, em consulta com os parceiros sociais e em conformidade com as práticas nacionais, tomando em consideração as diferenças em termos de competências e as condições do mercado de trabalho local, bem como as divergências em termos de desempenho económico entre regiões, setores e empresas. Assegurar que a evolução relativa ao salário mínimo seja consistente com os objetivos de promoção do emprego e da competitividade.</p>	<p>Os padrões internacionais e europeus em matéria de salários apontam para diversas variáveis que devem ser consideradas no contexto da evolução salarial. O art.º 4.º da Carta Social Europeia – Direito a uma remuneração justa – reconhece “o direito dos trabalhadores a uma remuneração suficiente para lhes assegurar, assim como às suas famílias, um nível de vida decente”. Por seu turno, a convenção da OIT Relativa à Fixação dos Salários Mínimos (N.º 131) clarifica “os elementos a tomar em consideração para determinar o nível dos salários mínimos”, nomeadamente “(a) as necessidades dos trabalhadores e das respetivas famílias, tendo em atenção o nível geral dos salários no país, o custo de vida, as prestações de segurança social e os níveis de vida comparados</p>

		<p>de outros grupos sociais; (b) os fatores de ordem económica, abrangendo as exigências do desenvolvimento económico, a produtividade e o interesse que há em manter e atingir um alto nível de emprego.”</p> <p>No que toca ao salário mínimo, a lei portuguesa estabelece que o aumento do salário mínimo é uma competência do Governo, após consulta aos parceiros sociais. No entanto, o Governo decidiu ir além da mera consulta e promover um acordo de concertação social em torno do novo valor do salário mínimo. Este acordo, tendo em conta os princípios acima citados, foi assinado com a maioria dos parceiros sociais e estabeleceu para 2016 o valor de 530 euros, correspondendo a um equilíbrio consensualmente considerado pelas partes como positivo entre as necessidades de competitividade e sustentabilidade das empresas e o poder de compra e necessidades dos trabalhadores e famílias, num contexto em que a percentagem de trabalhadores pobres se encontra acima da média europeia e os níveis de desigualdade são também dos mais elevados.</p> <p>No 3.º trimestre de 2015, o custo nominal unitário do trabalho por trabalhador e por hora trabalhada diminuiu abruptamente (-3,1% e -2,5%, respetivamente), quando comparado com o 3.º trimestre de 2014. Simultaneamente, a produtividade real do trabalho por trabalhador e por hora trabalhada aumentou, respetivamente, 2,1% e 0,2%, quando comparada com o 3.º trimestre de 2014.</p>
3	<p>Melhorar a eficiência dos serviços públicos de emprego, nomeadamente através de um maior alcance junto dos jovens não registados.</p>	<p>Está a ser desencadeado um processo de avaliação das políticas ativas de emprego, de modo a aferir os resultados das diferentes medidas de emprego e formação atualmente promovidas, direta ou indiretamente, pelos Serviços Públicos de Emprego.</p> <p>Este processo é parte integrante de uma reorientação mais ampla das medidas ativas de emprego que serão, de mofo progressivo, mais focalizadas nos problemas e públicos particularmente problemáticos no mercado de trabalho português, como sejam os jovens e os desempregados de longa duração.</p> <p>Os Serviços Públicos de Emprego serão, ainda, parte integrante do esforço transversal do programa de modernização e simplificação da Administração Pública (SIMPLEX), no sentido de melhorar a sua eficiência e acessibilidade aos diferentes utilizadores.</p>

Assegurar a ativação efetiva dos beneficiários de prestações sociais e uma cobertura adequada da proteção social, nomeadamente do regime de rendimento mínimo.

No início do ano de 2016 foram adotadas um conjunto de medidas para proteger os grupos economicamente mais vulneráveis, através do aumento do seu rendimento e assegurando o seu acesso a recursos mínimos, designadamente:

- Atualização de Pensões, a partir de 1 de janeiro de 2016, por aplicação das regras de atualização suspensa desde 2010, pondo fim a um regime de radical incerteza na evolução dos rendimentos dos pensionistas, permitindo a atualização de 2,5 milhões de pensões.
- Complemento Solidário para Idosos, através da reposição do valor de referência, passando de 4.909 para 5.022 euros anuais, repondo assim os valores em vigor até 2012 e permitindo, desta forma, que voltem a beneficiar desta prestação idosos que ficaram excluídos, prevendo-se que sejam abrangidos, em 2016, cerca de 200.000 idosos.
- Prestações Familiares, através do aumento dos montantes do abono de família e do abono pré-natal (em 3,5% no 1.º escalão, em 2,5% no 2.º escalão e em 2% no 3.º escalão) a mais de 1,1 milhões de crianças e jovens e do aumento da percentagem da majoração para as famílias monoparentais beneficiárias de abono de família e do abono pré-natal, de 20% para 35%, abrangendo, cerca de 270.000 crianças e jovens.
- Rendimento Social de Inserção, através da reposição dos níveis de proteção, existentes até 2011, às famílias em situação de pobreza extrema, de modo a reintroduzir de forma consistente, níveis de proteção adequados, reforçando assim a capacidade integradora e inclusiva desta prestação, mediante a alteração das escalas de equivalência e do aumento do valor de referência abrangendo, previsivelmente, em 2016, cerca de 240.000 portugueses.

Estas medidas promovem um aumento do rendimento mensal disponível e combatem a pobreza, sendo complementadas com outras medidas como: o aumento da Remuneração Mínima Mensal Garantida de 505 euros para 530 euros; a reposição integral, ao longo do ano de 2016, dos salários dos trabalhadores do Estado; a eliminação em 50% da Contribuição Extraordinária de Solidariedade e a redução gradual da sobretaxa de IRS. Será igualmente reduzida a taxa contributiva dos trabalhadores que auferem um salário base inferior a 600 euros e proceder-se-á à criação de um complemento salarial anual, que se consubstanciará num crédito fiscal (“imposto negativo”) que visa proteger o rendimento dos trabalhadores que, em virtude de baixos salários e de uma elevada rotação do emprego, ao longo do ano não auferem rendimentos que os coloquem acima da linha da pobreza.

	<p>Medidas para promover o acesso dos grupos mais vulneráveis ao mercado de trabalho.</p> <p>Os Serviços Públicos de Emprego desenvolvem um conjunto de medidas de estímulo à ativação dos beneficiários das prestações sociais, em particular dos desempregados. Além de diferentes medidas de promoção do emprego, incluindo estímulos à contratação, apoios à criação do próprio emprego e estágios profissionais, será prosseguido o esforço de formação de jovens e adultos, problema estrutural da sociedade portuguesa, com ênfase nas formações de tipo qualificante. Medidas de orientação e aconselhamento aos candidatos a emprego, como os Planos Pessoais de Emprego, focado na exploração de oportunidades de emprego e formação, serão igualmente prosseguidas e aprofundadas.</p> <p>Além disso, a legislação em vigor prevê um conjunto de deveres dos candidatos a emprego, e em particular dos que recebem subsídio de desemprego, que incluem apresentações periódicas nos serviços de emprego, demonstração de efetiva procura de emprego, e aceitação de ofertas de emprego conveniente.</p> <p>Ainda digna de nota é a consolidação de uma inovadora rede de Gabinetes de Inserção Profissional, os quais auxiliam a intervenção dos serviços de emprego junto das comunidades locais, dos desempregados e dos empregadores, assegurando maior proximidade e melhor cobertura territorial.</p>
<p>4 Tomar medidas suplementares para reduzir o nível excessivo de endividamento das empresas, solucionar a questão do rácio de crédito bancário às empresas em incumprimento e reduzir os incentivos ao endividamento na tributação das empresas. Melhorar a eficiência dos instrumentos de reestruturação da dívida para empresas viáveis mediante a introdução de incentivos para os bancos e os devedores participarem em processos de reestruturação numa fase precoce.</p>	<p>Foi criada a Estrutura de Missão para a Capitalização das Empresas, integrando personalidades de reconhecido mérito e competência na referida área, que proporá ao Governo a identificação das iniciativas a prosseguir no sentido de promover uma maior capitalização das empresas portuguesas, mediante reforço dos capitais próprios e da consequente redução do seu nível de endividamento através de instrumentos financeiros de participação direta ou indireta no capital de empresas, instrumentos especiais de financiamento de empresas equivalentes a capitais próprios, benefícios e outras medidas de natureza fiscal que incentivem a capitalização de empresas e simplificação administrativa, com vista à redução de custos de contexto decorrentes da capitalização de empresas.</p> <p>A Estrutura de Missão para a Capitalização de Empresas conceberá e proporá novas medidas de apoio à capitalização das empresas, desenhando os instrumentos com o detalhe necessário à sua aplicação prática e identificando os recursos disponíveis em fundos públicos, nacionais, europeus e internacionais, bem como as respetivas fontes de financiamento e proporá as alterações ou ajustamentos aos instrumentos de capitalização</p>

		<p>em vigor, com base na avaliação da sua eficácia e eficiência;</p> <p>No Programa do atual Governo, encontra-se ainda prevista uma alteração ao tratamento dos custos financeiros por conta das empresas, de forma a promover o financiamento empresarial através de capitais próprios e contribuir para a redução do endividamento com recurso ao crédito bancário, nomeadamente encorajando o reinvestimento de lucros e evoluindo para uma maior neutralidade no tratamento do financiamento através de capital próprio ou de endividamento.</p>
5	<p>Acelerar as medidas e aumentar a transparência no que diz respeito às concessões, nomeadamente no setor dos transportes, e às parcerias público-privadas a nível local e regional.</p>	<p>A UTAP (criada em 2012) é a unidade do Ministério das Finanças (MdF) responsável pelas PPP, criada com o propósito de reforçar a intervenção do MdF nas diferentes fases do ciclo de vida dos projetos PPP, através de mecanismos de controlo fiscal e financeiro. Em conformidade, a UTAP está envolvida em todas as fases do ciclo de vida dos projetos de PPP promovidos e executados pelo Governo central, assegurando apoio legal e financeiro.</p> <p>A UTAP coordena a avaliação, estruturação e apresentação de propostas (com a participação dos Ministérios com tutela nas matérias) e colabora na gestão de contratos efetuada pelas agências públicas de cada Ministério com tutela. A UTAP é também responsável pela supervisão do desempenho financeiro e resultado orçamental de cada contrato de PPP, através do seu mecanismo de reporte, objeto de análise comparativa com as previsões do Orçamento.</p> <p>O sistema de reporte da UTAP é constituído por relatórios mensais, trimestrais e anuais (estes dois últimos tornados públicos no portal da UTAP, www.utap.pt), com divulgação periódica de informação relativa à situação financeira e implicações orçamentais dos contratos PPP.</p> <p>Encontra-se em processo de finalização uma análise extensiva às renegociações encetadas pelo XIX Governo relativamente às Parcerias Público-Privadas Rodoviárias, no sentido de identificar a real redução de encargos líquidos conseguida e a dimensão da transferência de riscos das entidades privadas para o Estado.</p>

Tabela 14. Objetivos Estabelecidos na Estratégia Europeia para o Crescimento e Emprego

Objetivos nacionais Europa 2020	Ponto de situação
<i>Meta da taxa de emprego: 75%</i>	3.º trimestre de 2015 – 69,5% A mesma taxa do trimestre anterior, registando-se uma variação homóloga positiva de 1,2 p.p.
<i>Meta de Investigação e Desenvolvimento: 2,7-3,3% do PIB</i>	1,29% em 2014. Portugal tem vindo a desenvolver diversos projetos relativos às metas da estratégia Europa 2020, nomeadamente projetos para a promoção de I&D e inovação.
<i>Meta de emissão de gases com efeito de estufa: 1% (comparativamente às emissões de 2005)</i>	-23% (dados de emissão de gases com efeito de estufa reportados para o ano de 2013, submetidos em Novembro de 2015 à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima). Os cálculos têm em conta o Potencial de Aquecimento Global (PAC) adotado a partir de 2015. (4.ª avaliação do <i>Intergovernmental Panel on Climate Change</i>).
<i>Meta de energia renovável: 31%</i>	27% (em 2014)
<i>Eficiência energética: nível absoluto de consumo de energia primária de 22,5 Mtoe</i>	20,9 Mtoe (em 2014)
<i>Meta de abandono escolar precoce: 10%</i>	17,4% (em 2014)
<i>Meta para o ensino superior: 40%</i>	31,3% (em 2014)
<i>Meta de redução da população em risco de pobreza ou exclusão social, em número de pessoas: -200000</i>	Os valores apresentados referem-se ao ano do Inquérito às Condições de Vida e Rendimento: + 106.000 pessoas em risco de pobreza e exclusão social (decrécimo de 16000 entre 2013 e 2014) Taxa de risco de pobreza:19,5%; variação de +0,8 p.p. entre 2013 e 2014 e de +1,0 p.p. entre 2008 e 2014. Taxa de privação material severa: 10,6%; variação de -0,3 p.p. entre 2013 e 2014 e de 0,9 p.p. entre 2008 e 2014. População a viver em famílias com intensidade laboral <i>per capita</i> muito reduzida: 12,2%, o mesmo valor que em 2013 e uma variação de 5,9 p.p. entre 2008-2014.

8. Comparação com o Programa de Estabilidade

Tabela 15. Diferenças Face ao Último Programa de Estabilidade

	Código SEC	2014	2015	2016
		% do PIB	% do PIB	% do PIB
Saldo Orçamental das AP	B.9			
Programa de Estabilidade		-4,5	-2,7	-1,8
Esboço do Orçamento do Estado		-7,2	-4,2	-2,6
Diferença		2,7	1,5	0,8
Saldo Orçamental das AP em cenário de políticas invariantes	B.9			
Programa de Estabilidade		-4,5	-2,7	-1,9
Esboço do Orçamento do Estado		-7,2	-4,3	-3,0
Diferença ¹		2,7	1,5	1,2

1/ A diferença pode ter origem em desvios decorrentes de mudanças no cenário macroeconómico ou do efeito das políticas adotadas entre o envio do PE e envio do DBP.

9. Parecer do Conselho das Finanças Públicas



Previsões macroeconómicas incluídas no Projeto de Plano Orçamental 2016

Parecer do Conselho das Finanças Públicas

21 de janeiro de 2016

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

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

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

Este Parecer foi elaborado com base na informação disponível até ao dia 20 de janeiro de 2016.

1 INTRODUÇÃO

A realização de eleições legislativas no início de outubro e o conseqüente início de uma nova legislatura¹ acarretaram alterações pontuais ao desenvolvimento do processo orçamental português relativo a 2016. Estas abrangeram, em particular, a data de apresentação da Proposta de Orçamento do Estado, cujo limite normal seria 15 de outubro, bem como a sua inserção no Semestre Europeu, em cujo contexto o Projeto de Plano Orçamental (*Draft Budgetary Plan*) deve igualmente ser apresentado à Comissão Europeia até 15 de outubro. Deve, além disso, ser antecedido de um ciclo de coordenação das políticas económicas no seio da UE que visa “permitir aos Estados-Membros debater os respetivos planos económicos e orçamentais com os seus parceiros, em momentos precisos, escalonados ao longo do ano”². Daí deve resultar a análise e avaliação conjunta de todas as políticas económicas, incluindo, além das orçamentais, também as ligadas aos equilíbrios macroeconómicos e ao sector financeiro.³

Em paralelo com a coordenação das políticas económicas a nível europeu, um benefício deste modelo de governação económica consiste em exigir o reforço dessa coordenação também a nível nacional, aconselhando a definição de um quadro macroeconómico que, além das medidas de política orçamental, inclua igualmente as decisões de política económica geral integradas noutros documentos. Nesse quadro deve inserir-se o Plano Orçamental anual, uma peça essencial da gestão macroeconómica que, não obstante o horizonte anual e o campo de aplicação específico, não pode ignorar que as decisões nele contidas têm repercussões que excedem largamente esse horizonte e esse campo de aplicação. Daí a sequência definida no Semestre Europeu que, como referido, no caso do Projeto de Plano Orçamental para 2016 (PPO/2016), ficou parcialmente prejudicada face ao desenrolar do processo legislativo nacional, mas que deverá recuperar-se no contexto da sequência já iniciada com a apresentação pela Comissão Europeia, em novembro de 2015, da [Annual Growth Survey 2016](#) e que deverá prosseguir com a apresentação dos Programas de Estabilidade e dos Programas Nacionais de Reformas em abril.

As condicionantes que rodearam a apresentação do PPO/2016 afetaram também o Parecer que compete ao Conselho das Finanças Públicas (CFP) emitir sobre as previsões macroeconómicas subjacentes. Aquelas refletiram-se na necessidade de comprimir e flexibilizar os prazos previstos para o efeito no [Protocolo assinado em fevereiro de 2015 entre o Ministério das Finanças \(MF\) e o CFP](#). Assim, as datas em que ocorreram as principais fases do processo foram as seguintes:

¹ A atual (XIII) legislatura iniciou-se em 24 de outubro de 2015.

² European Commission (2014), [The EU's economic governance explained](#).

³ Estes princípios estão consagrados no [Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governação na União Económica e Monetária](#) e nos diversos Regulamentos e Diretivas europeus constantes dos pacotes designados como “six pack” e “two pack”: ver European Commission (2011), [EU Economic governance "Six-Pack" enters into force](#); European Commission (2013), ["Two-Pack" enters into force, completing budgetary surveillance cycle and further improving economic governance for the euro area](#).

Comunicação do MF ao CFP	Data
Entrega das previsões macroeconómicas tendenciais (sem medidas de política)	30/12/2015
Entrega da primeira versão preliminar do cenário programático	05/01/2016
Comunicação da data para submissão do PPO/2016 à Comissão Europeia	12/01/2016
Versão final do cenário macroeconómico	18/01/2016

Uma primeira observação refere-se ao facto de a comunicação da data de 22 de janeiro para apresentação “à Comissão Europeia e ao Eurogrupo” do PPO/2016 ter sido posterior ao início dos procedimentos conducentes à elaboração do Parecer. Adicionalmente, assinala-se que o MF refere o cenário comunicado ao CFP como “a versão mais próxima da final”. Esta versão é apresentada na Secção 2.⁴

O presente Parecer reflete, por conseguinte, as condições da sua elaboração e tem especificamente em conta a natureza particular do PPO/2016 sobre cujo cenário macroeconómico incide. Esta refere-se não só ao seu carácter ainda parcialmente preliminar, mas ao curto prazo sobre que incide. Assim, quanto às consequências macroeconómicas deste PPO para os próximos anos, o Parecer limita-se a assinalar os riscos das hipóteses exógenas assumidas, assim como as implicações das medidas já adotadas ou de adoção provável, num contexto de ausência de medidas adicionais. Ao mesmo tempo reitera a necessidade de o Programa de Estabilidade, a apresentar em abril, incluir o cenário previsto para 2017-2020, com base no enunciado e na avaliação de impacto das medidas de política que lhe estejam subjacentes. Esse Programa deve depois constituir a base dos Projetos de Planos Orçamentais dos anos seguintes.

⁴ Posteriormente, no final do dia 19 de janeiro, foram recebidos elementos adicionais relativos às administrações públicas. O esclarecimento de questões colocadas pelo CFP decorreu até ao dia 20 de janeiro.

2 PREVISÕES DO MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

Cenário Macroeconómico incluído no Projeto de Plano Orçamental 2016

O PPO/2016 perspetiva a aceleração do ritmo de crescimento real da economia, fundamentalmente assente na expansão da procura interna. Após um crescimento de 0,9% em 2014, o MF prevê que o PIB acelere para 1,5% em 2015 e 2,1% em 2016 (Quadro 1). A procura interna continua a ser o principal motor de crescimento, assente na manutenção do ritmo do consumo privado (2,6%) e na aceleração da FBCF (4,9%). As exportações líquidas deverão dar um contributo negativo (-0,3 p.p.), embora menor do que em 2015. A desaceleração das exportações (de 5,9% para 4,9%) deverá ser mais do que compensada pela desaceleração das importações (de 7,6% para 5,9%), não obstante o crescimento da procura interna. Tal evolução tem implícita a diminuição do peso do conteúdo importado das várias componentes da despesa interna em 2016.

O MF prevê a aceleração do deflator do PIB, assente no aumento da inflação interna, o que resulta em consequências positivas de curto prazo para o desempenho das finanças públicas. Espera-se que o deflator do PIB acelere para 2,0% em 2016 (1,9% em 2015), essencialmente devido aos deflatores do consumo:

- Consumo público: aceleração em 2,0 p.p., consequência do aumento das remunerações dos trabalhadores do sector público;
- Consumo privado: evolução de 0,8 p.p., em linha com a alteração dos preços medida pelo IHPC. Esta aceleração tem implícito o pressuposto de que o aumento do rendimento disponível das famílias, em consequência de medidas orçamentais e do aumento do salário mínimo, resultará no acréscimo do consumo de bens e serviços produzidos em território nacional e no abrandamento da importação de bens de consumo duradouro. Por sua vez, como esta maior procura não será satisfeita no curto prazo pelo aumento da oferta, os preços praticados dentro da economia tenderão a aumentar.

O comportamento favorável dos preços, conjugado com a variação em volume, impulsionará o crescimento nominal do PIB para 4,1% em 2016 (face a 3,4% em 2015). A confirmar-se, esta evolução beneficia a execução orçamental no ano em curso, pelo impacto positivo na receita de impostos indiretos e por facilitar o cumprimento dos objetivos orçamentais expressos em percentagem do PIB (défice orçamental e dívida pública).

Os indicadores de emprego e desemprego deverão evoluir de forma positiva em 2016, embora se preveja um aumento das remunerações acima da produtividade. O MF perspetiva a continuação da diminuição da taxa de desemprego, atingindo 11,2% no final do ano (12,3% em 2015). O emprego deverá crescer 1,0%, embora desacelerando ligeiramente face aos anos anteriores (1,1% em 2015). Esta evolução pode encontrar explicação no aumento das remunerações por trabalhador (2,1%) acima do aumento da produtividade (1,1%).

Quadro 1 – Previsões do Projeto de Plano Orçamental 2016

	2014	2015	2016
PIB real e componentes (variação, %)			
PIB	0.9	1.5	2.1
Consumo privado	2.3	2.6	2.6
Consumo público	-0.5	0.2	0.0
Investimento (FBCF)	2.8	4.3	4.9
Exportações	3.9	5.9	4.9
Importações	7.2	7.6	5.9
Contributos para o crescimento real do PIB (p.p.)			
Procura interna	2.2	2.2	2.4
Exportações líquidas	-1.2	-0.7	-0.3
Preços (variação, %)			
Deflador do PIB	1.0	1.9	2.0
Deflador do consumo privado	0.6	0.6	1.4
Deflador do consumo público	-0.6	0.1	2.1
Deflador da FBCF	-0.2	0.4	0.9
Deflador das exportações	-0.7	-1.0	1.4
Deflador das importações	-2.1	-4.0	0.3
IHPC	-0.2	0.6	1.4
Mercado de trabalho (variação, %)			
Taxa de desemprego (% pop. ativa)	13.9	12.3	11.2
Emprego	1.4	1.1	1.0
Remuneração média por trabalhador	-1.4	0.4	2.1
Produtividade aparente do trabalho	-0.5	0.4	1.1
Sector externo (% PIB)			
Capacidade líquida de financiamento	1.7	1.8	2.2
Balança corrente	0.3	0.4	0.9
Balança de bens e serviços	0.4	0.9	1.0
Desenvolvimentos cíclicos			
PIB potencial (variação, %)	-0.4	0.1	0.5
Output Gap (% PIB potencial)	-3.8	-2.4	-0.9
Pressupostos			
Procura externa (variação, %)	3.3	3.9	4.3
Taxa de juro de curto prazo (%)	0.2	0.0	-0.2
Taxa de câmbio EUR-USD	1.3	1.1	1.1
Preço do petróleo (Brent, USD)	99.5	55.1	47.5

Fonte: MF – Projeto de Plano Orçamental 2016, janeiro 2016.

O cenário macroeconómico perspectiva a melhoria da balança externa da economia portuguesa.

Prevê-se que a capacidade de financiamento face ao exterior aumente para 2,2% do PIB (1,8% em 2015). A principal contribuição resulta da balança de rendimentos primários e transferências, cujo défice será reduzido em 0,4 p.p.. Também o saldo da balança de bens e serviços aumentará ligeiramente (0,1 p.p.), apesar do crescimento real das importações ser superior ao das exportações. Esta evolução positiva fica assim dependente da concretização das previsões para os deflatores das exportações e importações.

A previsão do PPO/2016 assenta num conjunto de pressupostos externos favoráveis para a economia portuguesa.

É assumida a aceleração da procura externa relevante (de 3,9% em 2015 para 4,3% em 2016). Nas taxas de juro de curto prazo é considerada uma redução adicional (de 0,0% para -0,2%). Para a taxa de câmbio do euro face ao dólar é perspectivada uma ligeira depreciação (de 1,11 para 1,09). Por fim, é adotada uma trajetória de redução adicional do preço do petróleo nos mercados internacionais (de 55,1 para 47,5 USD/barril).

Conciliação com previsões anteriores

Compara-se nesta secção o cenário em apreço com as previsões anteriores do MF, explicitadas em abril de 2014 no [Documento de Estratégia Orçamental 2014-2018](#) (DEO/2014) e em abril de 2015 no [Programa de Estabilidade 2015-2019](#) (PE/2015).

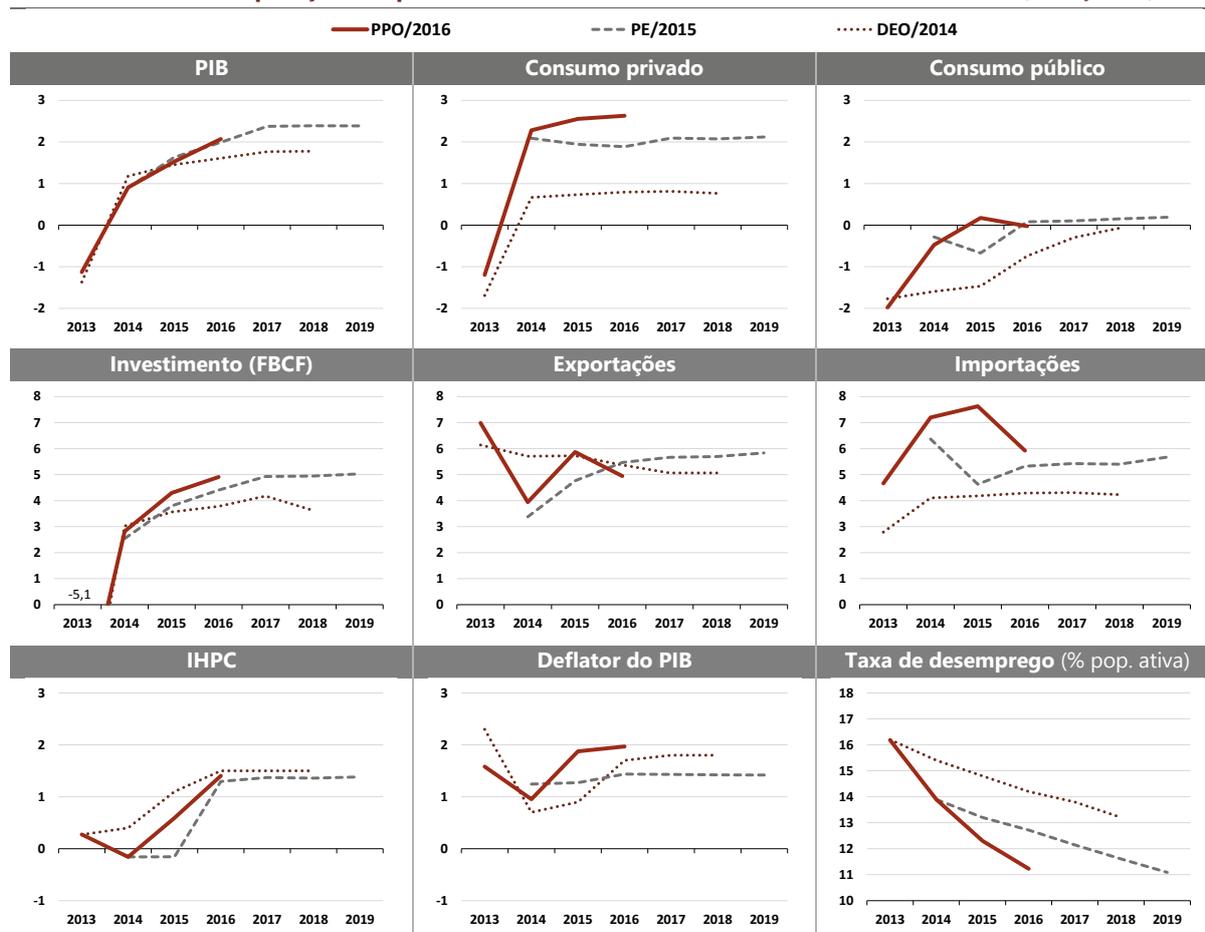
A previsão para o crescimento real do PIB (2,1%) é superior à que consta do DEO/2014 (1,6%) e do PE/2015 (2,0%). Esta evolução deve-se principalmente à revisão em alta da dinâmica do consumo privado (Gráfico 1), que agora se prevê que acelere para 2,6% (nos anteriores documentos eram esperadas taxas de 0,8% e 1,9%, respetivamente). Em consequência, prevê-se

agora também um maior ritmo de crescimento das importações relativamente a esses documentos. Esta diferença consubstancia uma alteração da estratégia económica anteriormente definida, agora mais assente no desenvolvimento da procura interna como motor de crescimento.

O cenário do PPO/2016 perspetiva uma mais rápida subida dos preços.

- O cenário prevê uma forte aceleração da inflação medida pelo IHPC, para 1,4%, face aos baixos valores registados em 2014 e 2015 (-0,2% e 0,5%, respetivamente). Embora em linha com os documentos de estratégia anteriores, este valor, sobretudo assente na inflação interna, implica uma alteração com respeito aos anos anteriores, em que a descida se deveria em parte considerável à evolução dos preços internacionais.
- A previsão para o deflator do PIB ajusta-se, pelo contrário, à evolução observada em 2014/15, significativamente superior às previsões anteriores, estimando-se em 1,9% para 2015, contra a previsão de 1,3% no PE/2015. Contudo, enquanto a subida do deflator em 2015 se deveu sobretudo à descida do preço das importações, o valor previsto para 2016 assenta principalmente na aceleração dos preços internos.

Gráfico 1 – Comparação das previsões incluídas no PPO/2016, PE/2015 e DEO/2014 (variação, %)



Fonte: MF - Projeto de Plano Orçamental 2016; PE/2015 e DEO/2014. | Nota: Os valores para o DEO/2014 foram calculados pelo CFP segundo o referencial de Contas Nacionais SEC 2010 (metodologia explicada no [Relatório n.º 6/2014](#)).

Caixa 1 – Previsões oficiais para a economia portuguesa

A estimativa do MF para o crescimento do PIB em 2015 (1,5%) encontra-se ligeiramente abaixo das projeções das principais instituições oficiais (entre 1,6% e 1,7%). Esta evolução deve-se essencialmente ao crescimento mais lento da procura interna, especialmente no caso do consumo público e da FBCF (Quadro 2). O crescimento das importações terá ficado acima do esperado pela maioria dos previsores, mas as exportações terão permitido um contributo da procura externa globalmente em linha com o esperado. No caso dos preços, apesar da estimativa do MF para o IHPC ficar em linha com as restantes expectativas, a projeção para o deflator do PIB está acima da média dos previsores, essencialmente devido à quebra do deflator das importações observada em 2015. Por fim, a capacidade líquida de financiamento estimada pelo MF é inferior devido ao desempenho menos favorável da balança de bens e serviços. Note-se que as previsões oficiais não incorporaram os dados do terceiro trimestre, ao contrário da estimativa do MF, em cuja data de publicação já se encontrava disponível grande parte dos dados relativos a 2015.

Para 2016, note-se que os exercícios dos previsores oficiais (detalhados no Quadro 3 em anexo) foram realizados antes de serem conhecidas as medidas de política que o cenário do MF em apreço já incorpora. A previsão de crescimento do MF (2,1%) distancia-se substancialmente das restantes previsões oficiais (1,5% a 1,7%). Esta diferença é justificada principalmente pela evolução do consumo privado e do investimento, em que o MF prevê taxas de crescimento superiores em cerca de 1,0 p.p.. Também no caso dos preços, o MF apresenta o valor mais elevado para o deflator do PIB (2,0%) face aos restantes previsores (entre 0,5% e 1,3%). Esta expectativa baseia-se fundamentalmente em previsões mais elevadas para os deflatores do consumo privado (tal como em relação ao IHPC), do consumo público e das exportações. A justificação para esta discrepância encontra lugar na diferente orientação de política económica assumida pelo MF face ao cenário de políticas invariáveis das restantes instituições oficiais: o maior crescimento das remunerações por trabalhador e do rendimento disponível permitirá estimular a procura interna dirigida a bens e serviços produzidos em território nacional, levando ao aumento de preços praticados na economia. Por fim, apesar da maior dinâmica da procura interna esperada pelo MF, a previsão para a balança de bens e serviços coincide com a dos restantes previsores, o que poderá resultar da hipótese de redução do conteúdo importado da despesa interna e dos valores previstos para os deflatores das exportações e das importações.

Quadro 2 – Previsões oficiais para a economia portuguesa

Instituição	Ano 2014		2015					2016				
	MF		FMI	CE	OCDE	BdP	MF	FMI	CE	OCDE	BdP	MF
	Data	jan16	out15	nov15	nov15	dez15	jan16	out15	nov15	nov15	dez15	jan16
PIB real e componentes (variação, %)												
PIB	0,9		1,6	1,7	1,7	1,6	1,5	1,5	1,7	1,6	1,7	2,1
Consumo privado	2,3		-	2,6	2,5	2,7	2,6	-	1,7	1,6	1,8	2,6
Consumo público	-0,5		-	0,5	0,5	0,1	0,2	-	0,3	0,5	0,3	0,0
Investimento (FBCF)	2,8		-	5,6	6,0	4,8	4,3	-	3,9	3,0	4,1	4,9
Exportações	3,9		4,9	5,3	6,8	5,3	5,9	4,9	4,8	5,9	3,3	4,9
Importações	7,2		6,0	6,7	9,2	7,3	7,6	3,7	5,3	6,0	3,6	5,9
Contributos para o crescimento real do PIB (p.p.)												
Procura interna	2,2		-	2,3	2,6	-	2,2	-	1,8	1,6	-	2,4
Exportações líquidas	-1,2		-	-0,5	-0,9	-	-0,7	-	-0,1	0,0	-	-0,3
Preços (variação, %)												
Deflator do PIB	1,0		1,0	1,3	1,4	-	1,9	1,3	1,4	0,5	-	2,0
IHPC	-0,2		0,6	0,5	0,5	0,6	0,6	1,3	1,1	0,7	1,1	1,4
Mercado de trabalho (variação, %)												
Taxa de desemprego (% pop. ativa)	13,9		12,3	12,6	12,3	-	12,3	11,3	11,7	11,3	-	11,2
Emprego	1,4		1,4	1,1	1,3	-	1,1	1,1	0,8	0,9	-	1,0
Remuneração média por trabalhador	-1,4		-	0,4	-0,8	-	0,4	-	1,2	0,5	-	2,1
Produtividade aparente do trabalho	-0,5		-	0,7	0,1	-	0,4	-	0,9	0,7	-	1,1
Setor externo (% PIB)												
Capacidade líquida de financiamento	1,7		-	1,9	-	2,4	1,8	-	1,9	-	2,5	2,2
Balança corrente	0,3		0,7	0,5	0,6	-	0,4	1,6	0,5	0,5	-	0,9
Balança de bens e serviços	0,4		-	0,8	1,3	1,6	0,9	-	0,9	0,9	1,7	1,0
Desenvolvimentos cíclicos												
PIB potencial (variação, %)	-0,4		-	0,1	1,6	-	0,1	-	0,5	0,8	-	0,5
Output Gap (% PIB potencial)	-3,8		-3,2	-2,3	-5,8	-	-2,4	-1,8	-1,2	-4,6	-	-0,9
Pressupostos												
Procura externa relevante (variação, %)	3,3		-	4,0	3,8	3,9	3,9	-	4,4	4,2	4,3	4,3
Taxa de juro de curto prazo (%)	0,2		-	0,0	0,0	0,0	0,0	-	-0,1	0,0	-0,2	-0,2
Taxa de câmbio EUR-USD	1,3		-	1,1	1,1	1,1	1,1	-	1,1	1,1	1,1	1,1
Preço do petróleo (Brent, USD)	99,5		53,4	54,8	54,1	53,8	55,1	53,0	54,2	50,0	52,2	47,5

Fontes: MF – Projeto de Plano Orçamental 2016, janeiro 2016; FMI - *World Economic Outlook*, outubro 2015; CE - Previsões de outono, novembro 2015; OCDE - *Perspetivas Económicas No 98*, novembro 2015; BdP - *Boletim Económico*, dezembro 2015.

3 ANÁLISE DAS PREVISÕES

As previsões incluídas no PPO/2016 dependem crucialmente de hipóteses cuja concretização não está assegurada, em particular do crescimento da procura externa e da evolução dos preços. Mesmo no curto prazo, a evolução mais recente em mercados importantes para as exportações portuguesas aconselha prudência quanto à hipótese de crescimento da procura externa. Contudo, os riscos mais relevantes do cenário respeitam às hipóteses de evolução dos preços e do seu impacto imediato na competitividade da economia e, por consequência, no crescimento do PIB e do emprego, caso esse impacto não venha a ser corrigido por medidas posteriores. Esta análise incide assim sobre dois temas principais: a hipótese de crescimento da procura externa; e as previsões relativas às variações dos preços e ao seu impacto implícito na contribuição do exterior para o crescimento do PIB.

Não obstante, o CFP reconhece que todos os exercícios de previsão estão sujeitos a erros e incertezas. Muitos dos erros são exógenos aos previsores e de difícil ponderação no momento da previsão, mesmo usando o maior conjunto de informação disponível. Procurando evidenciar o nível de incerteza inerente às previsões pontuais, a Caixa 2 apresenta a análise dos erros associados aos exercícios de previsão do MF para algumas variáveis-chave. Essa análise, a par com a ponderação dos riscos específicos assinalados nesta secção e com o elevado grau de endividamento da economia portuguesa aconselham a adoção de um cenário macroeconómico prudente, o princípio que presidiu aos comentários que se seguem.

Procura externa

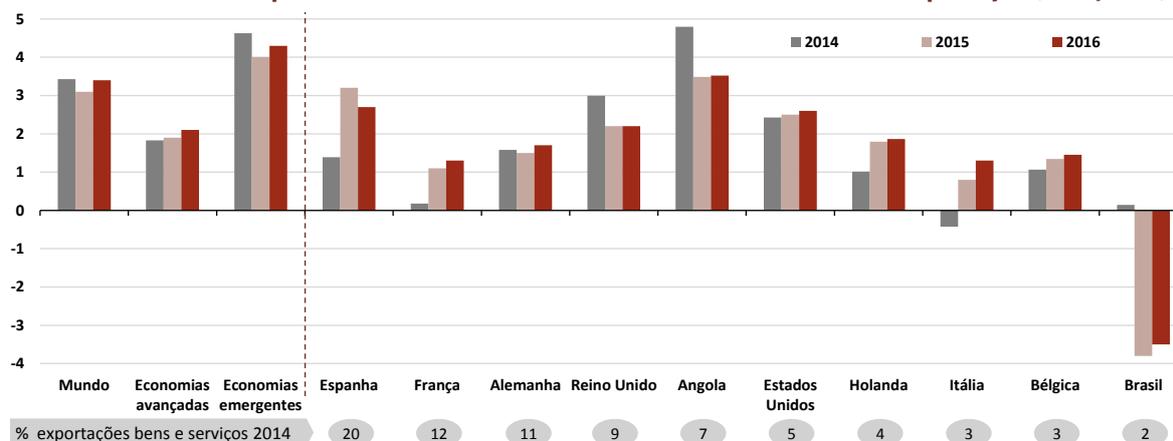
O MF assume a aceleração da procura externa em 2016, de 3,9% para 4,3%, o que não parece ter em conta os mais recentes sinais de abrandamento de parceiros económicos relevantes.

De acordo com as mais recentes previsões publicadas pelo FMI,⁵ a projeção de crescimento global foi revista em baixa, principalmente devido às economias emergentes. O PIB mundial deverá crescer 3,4% em 2016, valor semelhante a 2014 e apenas 0,3 p.p. acima de 2015 (Gráfico 2). Espera-se que as economias avançadas prossigam a aceleração moderada em curso e que as economias emergentes consigam reverter a desaceleração observada em 2015. No caso dos principais parceiros comerciais de Portugal, as perspectivas são muito moderadas. Prevê-se que Espanha (responsável por 20% das exportações totais) desacelere 0,5 p.p. em 2016. Importantes mercados como França, Alemanha, Reino Unido e Estados Unidos (cerca de 35% das exportações) deverão apresentar apenas uma ténue aceleração. Por fim, Angola deverá continuar a sentir os efeitos adversos dos preços do petróleo nas suas exportações, o que deverá levar a uma nova revisão em baixa das suas previsões económicas.⁶ Estes desenvolvimentos externos tornam-se de difícil compatibilização com a hipótese de aceleração da procura externa em 2016 assumida pelo MF.

⁵ FMI (2016) [World Economic Outlook Update – January 2016](#).

⁶ Note-se que as previsões apresentadas para Angola dizem respeito a outubro de 2015.

Gráfico 2 – Previsões para o crescimento do PIB nos dez maiores destinos de exportação (variação, %)



Fonte: Bdp (exportações de bens e serviços a preços correntes em 2014) e FMI (PIB) – *World Economic Outlook Update*, janeiro 2016. | Nota: os valores para Angola, Holanda e Bélgica referem-se às previsões do WEO de outubro de 2015.

A sucessiva revisão em baixa do crescimento das economias emergentes para 2016 e os sinais negativos da conjuntura económica internacional salientam o risco de abrandamento desses mercados. A materialização dos riscos dos mercados emergentes é relevante para Portugal, quer por impacto direto, principalmente através de Angola, Brasil e China, quer indireto, via moderação da procura das economias europeias. Com efeito, o abrandamento da economia chinesa poderá refletir-se nos principais parceiros comerciais de Portugal, uma vez que no ranking das exportações de bens de 2014, a China encontrava-se em 5.º lugar para a Alemanha, 8.º para a França e em 12.º para a Espanha.⁷ A China é igualmente um parceiro muito relevante para a economia angolana, seu principal fornecedor de petróleo bruto. Por outro lado, deve ainda destacar-se a recessão económica no Brasil, que se está a demonstrar mais grave do que o esperado (há um ano previa-se que crescesse 1,5% em 2016, enquanto as últimas projeções apontam para um decréscimo de 3,5%). Tendo em conta a lista dos principais parceiros comerciais de Portugal, a probabilidade de revisão em baixa do crescimento da procura externa em 2016 é, assim, particularmente elevada. Este é um risco negativo que pode traduzir-se num impacto significativo no crescimento das exportações, com prejuízo do crescimento do PIB.

Preços: efeitos nominais e reais

O MF prevê um crescimento da inflação interna em 2016 (1,4%) difícil de compatibilizar com a abertura da economia e com a evolução recente dos preços a nível nacional e internacional.

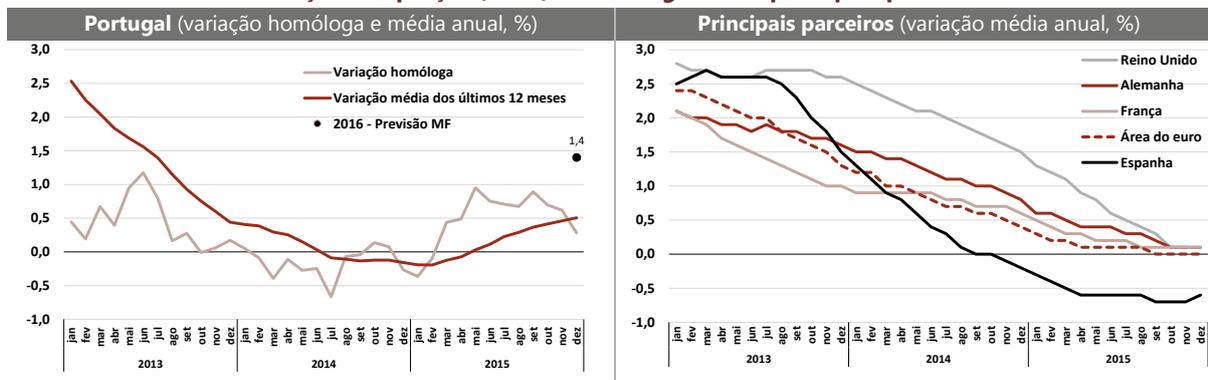
Apesar da variação média do IHPC em 2015 (0,5%)⁸ ter ficado acima das previsões do MF no PE/2015 (-0,2%), durante o segundo semestre verificou-se um abrandamento das variações homólogas mensais, em concordância com o contexto dos preços a nível internacional (Gráfico 3, painel da esquerda). É também importante realçar que a inflação subjacente (que exclui o preço de bens energéticos e alimentares) cresceu apenas ligeiramente acima dos 0,5%, não tendo tido uma dinâmica suficiente forte para contrariar a redução do preço do petróleo. Por outro lado, os

⁷ Cálculos CFP com base em dados do FMI - *Direction of Trade Statistics*.

⁸ Para 2015, ao contrário dos valores apresentados pelo MF (0,5%) os [valores publicados em janeiro pelo INE](#) apresentam uma variação média do IHPC de 0,6%.

principais parceiros comerciais de Portugal continuam a experimentar processos de redução da inflação (Gráfico 3, painel da direita). Note-se que, em 2015, a variação média do IHPC foi cerca de 0% na área do euro e de -0,6% em Espanha. No caso dos bens transacionáveis, esta evolução tenderá a aumentar a competitividade-preço das importações.

Gráfico 3 – Evolução dos preços (IHPC) em Portugal e nos principais parceiros comerciais



Fonte: INE e Eurostat.

É a forte aceleração do deflator do consumo privado e do IHPC que suscita a maior dificuldade de explicação, tendo em conta o elevado grau de abertura da economia portuguesa. A evolução do deflator do PIB apoia-se principalmente nos deflatores do consumo público e privado. A variação significativa prevista para o deflator do consumo público é explicada pela evolução da política remuneratória no sector público. Porém, no caso do consumo privado, não obstante a pressão decorrente da previsão de aumento da remuneração média por trabalhador (2,1%) superior ao da produtividade (1,1%), a abertura da economia deve conduzir a que, a um aumento dos preços da produção nacional, corresponda o aumento das importações de bens transacionáveis, em particular provenientes da área do euro, não afetadas por eventuais variações cambiais. Pode admitir-se que o crescimento em volume das importações seja atenuado pela moderação das compras de bens de consumo duradouro (por exemplo, automóveis), uma vez que as substituições adiadas durante os anos de recessão terão sido consumadas em 2014 e 2015. Mesmo assim, a diferença de preços tenderá a acentuar a importação de bens de consumo corrente, reduzindo assim a inflação interna.

A esse efeito sobre os preços correspondem também impactos sobre a produção nacional de bens transacionáveis, fazendo igualmente sentir-se na evolução das exportações, o que reforça as expectativas negativas associadas ao risco de abrandamento da procura externa. A este facto acresce, tanto no caso das importações como das exportações, o impacto imediato da subida dos custos salariais não compensada pelo aumento da produtividade ou por outros fatores de competitividade estrutural.

Além do impacto direto da pressão da procura interna sobre os preços e sobre a contribuição do exterior, devem também ter-se em conta os efeitos sobre a FBCF. As decisões de aumento da capacidade produtiva são afetadas pelas expectativas de procura interna e externa, assim como pelas relativas à rentabilidade e ao retorno de projetos concretos de investimento e à confiança no rumo da política económica em geral. Por isso, a perda de competitividade coloca em risco o aumento do investimento previsto no cenário.

Em conclusão: a previsão de aumento dos preços em consequência da pressão da procura interna decorrente do aumento do rendimento disponível não se afigura suficientemente plausível e suscita problemas quanto ao desempenho da economia e da política orçamental.

Em particular, esta é afetada através das previsões de receita dos impostos indiretos, assim como pela relevância do deflator para as metas calculadas em percentagem do PIB nominal. No que se refere ao desempenho da economia, o impacto negativo da subida de preços internos é muito rápido no comércio externo e nas perspetivas de investimento, ao passo que medidas destinadas a aumentar a competitividade da economia em termos estruturais não se encontram ainda definidas e levarão tempo a implementar e a produzir efeitos. No contexto do elevado endividamento da economia portuguesa e das necessidades brutas de financiamento que daí advêm, esse impacto deve ser tido em consideração na estratégia macro-orçamental para os próximos anos.

Caixa 2 – Erro associado aos exercícios de previsão

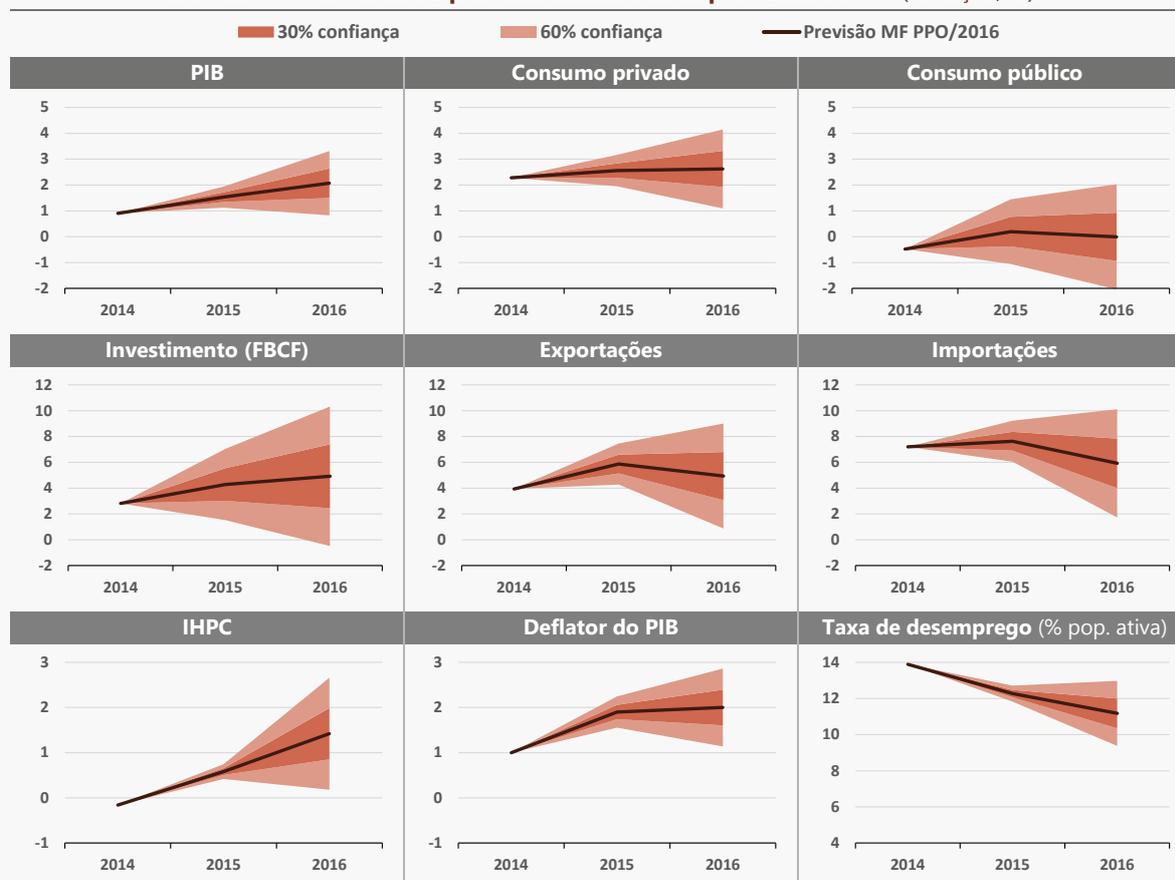
A previsão incluída no PPO/2016 está sujeita a incerteza, tal como qualquer exercício de previsão. Mesmo utilizando o conjunto mais vasto de informação disponível no momento da previsão, é difícil ponderar choques (negativos ou positivos) não antecipados e/ou a eventual mudança de comportamento dos agentes. Um dos métodos utilizados para ilustrar essa incerteza é a construção de intervalos de confiança com base na análise do desempenho do modelo de previsão.

Partindo dos relatórios dos Orçamentos do Estado publicados no período 1995-2015, o CFP calculou os intervalos de confiança associados às previsões do MF, com base nos respetivos erros de previsão (diferença entre os valores previstos e os observados no ano seguinte). Os resultados constam do Gráfico 4. Quanto maior é a incerteza relativa a uma determinada previsão, mais ampla é a região de confiança associada a esse ponto (e menos escura a sua tonalidade). Os intervalos de previsão considerados são simétricos, o que pressupõe igual probabilidade de se verificarem desvios positivos e negativos face à previsão. Note-se, contudo, que para o período em causa (1995-2015), as previsões passadas do MF para os Orçamentos do Estado demonstraram-se tendencialmente otimistas, o que pode ser fruto quer da assunção sistemática de hipóteses mais favoráveis, quer do funcionamento do próprio modelo de previsão.

Tendo em conta o desempenho passado da capacidade de previsão do MF, aconselha-se especial prudência na análise das previsões para 2016 das seguintes variáveis: (i) no caso das componentes do PIB, é particularmente elevada a incerteza na previsão do Investimento (FBCF), Exportações e Importações; (ii) no caso dos preços, as previsões do MF para o IHPC revelam um risco assinalável, que se traduz numa região de confiança mais alargada.

A vasta variabilidade de incerteza associada às previsões e a tendência para o otimismo do previsor, aconselham especial prudência na leitura destas previsões. Eventuais erros de previsão com dimensão considerável podem ter implicações relevantes nas projeções orçamentais, em particular do lado da receita, tornando a execução orçamental mais exigente.

Gráfico 4 – Intervalos de previsão associados às previsões do MF (variação, %)



Fonte: Projeto de Plano Orçamental para 2016; CFP - cálculos com base nos relatórios do Orçamento do Estado 1995-2015.

4 CONCLUSÃO: OS RISCOS ORÇAMENTAIS NO CURTO E MÉDIO PRAZO

Não obstante os ajustamentos alcançados durante a vigência do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF), tanto no plano orçamental, como nas necessidades de financiamento externo e em vários domínios estruturais, Portugal continua a defrontar a necessidade de definir um quadro coerente de políticas económicas e estruturais capaz de assegurar a estabilidade social e de conduzir a uma trajetória de crescimento económico sustentado, que supõe o retorno à estabilidade financeira. Tal exige promover a reafecção e o uso eficiente dos recursos da economia, continuando a corrigir os desequilíbrios macroeconómicos que ainda a caracterizam e a promover a confiança dos aforradores e dos investidores, indispensável à concretização desses desígnios.

Como referido na Introdução, nesse quadro devem inserir-se os planos orçamentais anuais, no contexto da sequência definida no Semestre Europeu que ficou prejudicada, no caso do PPO/2016, face ao desenrolar do processo legislativo nacional. Desta circunstância decorreu a necessidade de apresentação de um Projeto de Plano Orçamental que, afastando-se da estratégia definida no PE/2015, ainda não tem por base a sua revisão nem a do Plano Nacional de Reformas para o próximo quadriénio (a apresentar em abril).

Este Parecer defronta-se, assim, com a dificuldade de apreciar o cenário macroeconómico de curto prazo subjacente ao PPO/2016 sem recurso ao pano de fundo que deve presidir à estratégia de política económica para a legislatura com vista a justificar e viabilizar as opções nele contidas. Uma opção clara com respeito ao ano em curso consiste em definir a procura interna como principal motor do crescimento da economia. Esta é uma evolução expectável a médio prazo, sobretudo após a forte correção observada no decurso do PAEF. A sua viabilidade dependerá, contudo, crucialmente de medidas estruturais capazes de compensar a perda de competitividade que caracterizou a economia na década que precedeu a crise. Dessa perda resultou a quase estagnação do crescimento económico e a quebra do emprego, não obstante políticas orçamentais e de crédito de forte estímulo à procura interna, que se saldaram pelo aumento insustentável do endividamento do país.

O impacto imediato do cenário macroeconómico subjacente ao PPO/2016 na necessidade líquida de financiamento das administrações públicas para o corrente ano pode vir a revelar-se realizável, atendendo ao efeito nas receitas públicas resultante do aumento de salários e do consumo privado previstos. Mesmo no curto prazo aí considerado, esse impacto pode, todavia, ser mitigado pelos riscos assinalados na secção anterior. A análise destes efeitos será aprofundada oportunamente no relatório sobre a Proposta de Orçamento do Estado para 2016. No contexto do atual Parecer é, porém, importante assinalar a necessidade de definição de uma estratégia de política económica que tenha em atenção a competitividade estrutural da economia, por forma a assegurar o crescimento do emprego e da produtividade, únicas bases estáveis do ambicionado bem-estar económico e social.

Nos termos do artigo 8.º da Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro), "As projeções orçamentais subjacentes aos documentos de programação orçamental

(...) devem basear -se no cenário macroeconómico mais provável ou num cenário mais prudente.” Este mesmo princípio orientador de utilização de previsões realistas para a condução das políticas orçamentais encontra-se também vertido na legislação europeia, em particular na Diretiva n.º 2011/85/UE do Conselho de 8 de Novembro de 2011 que estabelece requisitos aplicáveis aos quadros orçamentais dos Estados-Membros e no Pacto de Estabilidade e Crescimento.

Neste contexto legal, em resultado da análise efetuada às previsões macroeconómicas subjacentes ao Projeto de Plano Orçamental para 2016, com as limitações expostas, o Conselho das Finanças Públicas conclui que:

- 1. As previsões macroeconómicas subjacentes ao Projeto de Plano Orçamental para 2016 apresentam riscos relevantes, assinalados neste Parecer, que importa ter em especial consideração no acompanhamento da situação da economia e da execução do Orçamento do Estado em 2016.**
- 2. A presente conjuntura internacional deveria levar a maior prudência na hipótese assumida para a evolução da procura externa. Os riscos decorrentes de previsões que se revelem otimistas são especialmente significativos num contexto de forte incerteza quanto à evolução da economia mundial e de elevado endividamento da economia portuguesa.**
- 3. O crescimento assente na procura interna, designadamente no consumo privado, corresponde a uma tendência bem documentada no passado. Embora não implausíveis estatisticamente no curto prazo, as previsões quanto ao comportamento dos preços, do investimento e do comércio externo em 2016 podem ser consideradas como pouco prudentes.**
- 4. Estes fatores deverão por isso ser considerados de forma clara na elaboração subsequente do Programa de Estabilidade 2016-2020.**

As conclusões deste Parecer refletem a natureza do cenário sobre que incide. As previsões contidas no cenário, não sendo em absoluto implausíveis no curto prazo a que respeitam, não só não dissipam como acentuam a incerteza relativa às suas consequências de médio prazo, em particular no que se refere às evoluções dos preços, do investimento e da contribuição do exterior para o crescimento. O Parecer sublinha, por isso, a exigência de o PE/2016 preencher as lacunas que permanecem quanto à sustentabilidade da evolução prevista.

ANEXO

Quadro 3 – Detalhe das previsões oficiais para a economia portuguesa

	Ano 2014		2015					2016				
	Instituição	MF	FMI	CE	OCDE	BdP	MF	FMI	CE	OCDE	BdP	MF
	Data	jan16	out15	nov15	nov15	dez15	jan16	out15	nov15	nov15	dez15	jan16
PIB real e componentes (variação, %)												
PIB		0.9	1.6	1.7	1.7	1.6	1.5	1.5	1.7	1.6	1.7	2.1
Consumo privado		2.3	-	2.6	2.5	2.7	2.6	-	1.7	1.6	1.8	2.6
Consumo público		-0.5	-	0.5	0.5	0.1	0.2	-	0.3	0.5	0.3	0.0
Investimento (FBCF)		2.8	-	5.6	6.0	4.8	4.3	-	3.9	3.0	4.1	4.9
Exportações		3.9	4.9	5.3	6.8	5.3	5.9	4.9	4.8	5.9	3.3	4.9
Importações		7.2	6.0	6.7	9.2	7.3	7.6	3.7	5.3	6.0	3.6	5.9
Variação de existências		-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Contributos para o crescimento real do PIB (p.p.)												
Procura interna		2.2	-	2.3	2.6	-	2.2	-	1.8	1.6	-	2.4
Exportações líquidas		-1.2	-	-0.5	-0.9	-	-0.7	-	-0.1	0.0	-	-0.3
Preços (variação, %)												
Deflator do PIB		1.0	1.0	1.3	1.4	-	1.9	1.3	1.4	0.5	-	2.0
Deflator do consumo privado		0.6	-	0.5	0.6	-	0.6	-	1.1	0.4	-	1.4
Deflator do consumo público		-0.6	-	0.4	0.1	-	0.1	-	1.4	1.5	-	2.1
Deflator da FBCF		-0.2	-	0.1	0.5	-	0.4	-	0.4	0.9	-	0.9
Deflator das exportações		-0.7	-	0.3	-0.9	-	-1.0	-	0.6	0.6	-	1.4
Deflator das importações		-2.1	-	-1.8	-2.9	-	-4.0	-	-0.2	1.1	-	0.3
IHPC		-0.2	0.6	0.5	0.5	0.6	0.6	1.3	1.1	0.7	1.1	1.4
PIB nominal												
Variação (%)		1.9	2.6	3.1	3.1	-	3.4	2.9	3.0	2.1	-	4.1
Nível (mil M€)		173.4	177.5	178.8	178.8	-	179.4	182.7	184.3	182.5	-	186.7
Mercado de trabalho (variação, %)												
Taxa de desemprego (% pop. ativa)		13.9	12.3	12.6	12.3	-	12.3	11.3	11.7	11.3	-	11.2
Emprego		1.4	1.4	1.1	1.3	-	1.1	1.1	0.8	0.9	-	1.0
Remunerações		0.4	-	1.6	0.8	-	1.6	-	2.0	1.4	-	3.1
Remuneração média por trabalhador		-1.4	-	0.4	-0.8	-	0.4	-	1.2	0.5	-	2.1
Produtividade aparente do trabalho		-0.5	-	0.7	0.1	-	0.4	-	0.9	0.7	-	1.1
Setor externo (% PIB)												
Capacidade líquida de financiamento		1.7	-	1.9	-	2.4	1.8	-	1.9	-	2.5	2.2
Balança corrente		0.3	0.7	0.5	0.6	-	0.4	1.6	0.5	0.5	-	0.9
Balança de bens e serviços		0.4	-	0.8	1.3	1.6	0.9	-	0.9	0.9	1.7	1.0
Balança de rend. primários e transferências		-0.1	-	-0.3	-0.7	-	-0.5	-	-0.4	-0.4	-	-0.1
Balança de capital		1.4	-	1.4	-	-	1.4	-	1.3	-	-	1.3
Desenvolvimentos cíclicos												
PIB potencial (variação, %)		-0.4	-	0.1	1.6	-	0.1	-	0.5	0.8	-	0.5
Output Gap (% PIB potencial)		-3.8	-3.2	-2.3	-5.8	-	-2.4	-1.8	-1.2	-4.6	-	-0.9
Pressupostos												
Procura externa relevante (variação, %)		3.3	-	4.0	3.8	3.9	3.9	-	4.4	4.2	4.3	4.3
Taxa de juro de curto prazo (%)		0.2	-	0.0	0.0	0.0	0.0	-	-0.1	0.0	-0.2	-0.2
Taxa de juro longo prazo (%)		-	-	0.5	2.4	-	-	-	0.7	2.4	-	-
Taxa de câmbio EUR-USD		1.3	-	1.1	1.1	1.1	1.1	-	1.1	1.1	1.1	1.1
Preço do petróleo (Brent, EUR)		74.9	-	49.0	48.5	48.4	49.6	-	47.9	44.8	48.1	43.5
Preço do petróleo (Brent, USD)		99.5	53.4	54.8	54.1	53.8	55.1	53.0	54.2	50.0	52.2	47.5

Fontes: Fundo Monetário Internacional - *World Economic Outlook*, outubro 2015; Comissão Europeia - Previsões económicas de outono, novembro 2015; OCDE - *Perspetivas Económicas No 98*, novembro 2015; Banco de Portugal - *Boletim Económico*, dezembro 2015; Ministério das Finanças – Projeto de Plano Orçamental 2016, janeiro 2016.