

INSTITUTE OF  
PUBLIC POLICY

# POLICY PAPER 10

Estratégias orçamentais  
2017-2021:  
as opções de política

**Ricardo Cabral** rcabral@uma.pt

**Luís Teles Morais** luistm@ipp-jcs.org

**Paulo Trigo Pereira** ppereira@iseg.utl.pt

**Joana Andrade Vicente** joanav@ipp-jcs.org

21 de Setembro de 2017

## *Policy Papers*

A série de *Policy Papers* do IPP pretende apoiar o debate público com trabalhos concisos, onde se analisam políticas públicas de forma rigorosa e se explanam recomendações claras.

## Os autores

Ricardo Cabral é Professor Auxiliar do Departamento de Gestão e Economia da Universidade da Madeira, e membro da Direção do IPP. Paulo Trigo Pereira é Professor Catedrático do ISEG, Universidade de Lisboa, e Presidente do Conselho Científico e Estratégico do IPP. Luís Teles Morais é investigador e diretor executivo do IPP, e Assistente Convidado no ISEG, Universidade de Lisboa. Joana Andrade Vicente é investigadora no IPP.

## Sobre o IPP

O IPP é um “think tank” independente, sob a forma de associação sem fins lucrativos, cuja missão é contribuir para a melhoria da análise e do debate público das instituições e políticas públicas em Portugal e na Europa, através da criação e disseminação de investigação relevante.

# Índice

Índice de tabelas .....	3
Índice de figuras .....	4
Sumário executivo .....	5
1. Introdução .....	9
2. Cenário macroeconómico e orçamental do PE .....	11
3. Despesas com pessoal e emprego público .....	14
Enquadramento .....	14
Emprego público .....	15
<i>Benchmark</i> europeu .....	16
Despesas com pessoal .....	17
4. Juros da dívida pública e dividendos do Banco de Portugal .....	19
5. Prestações sociais .....	22
Contribuição para o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social .....	28
6. Consumo intermédio e despesas na saúde .....	29
Consumo intermédio .....	29
Saúde .....	30
7. Investimento público .....	33
8. Uma Variante ao Programa de Estabilidade .....	36
Aspetos metodológicos: PE vs. VPE .....	36
Uma variante ao Programa de Estabilidade 2017-21 .....	39
Limitações impostas pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento .....	43
9. Algumas opções de política .....	46
10. Conclusão .....	49
Referências .....	51

# Índice de tabelas

Tabela 1 – Perspetivas macroeconómicas (2017-2021), taxa de variação .....	11
Tabela 2 – Previsão para a Conta das AP (2017-2021), em milhões de euros.....	12
Tabela 3 – Evolução do emprego público por nível de Administração (2011-2017) .....	16
Tabela 4 – Despesas com pessoal (2011-2021).....	18
Tabela 5 – Cenário da dívida pública portuguesa (2016-2021).....	20
Tabela 6 – Despesa em prestações sociais, 2011/2014-17.....	23
Tabela 7 – Pensões e contribuições da Segurança Social (2011, 2014-17).....	24
Tabela 8 – Transferências do Orçamento do Estado para a Segurança Social .....	24
Tabela 9 – Despesas e contribuições da Caixa Geral de Aposentações (2011, 2014-17).....	25
Tabela 10 – Pensões médias e n.º pensões/aposentados (2011, 2014-16).....	26
Tabela 11 – Pensões médias e n.º pensões/aposentados (2011, 2014-16).....	27
Tabela 12 – Consumo intermédio (2016-2021).....	29
Tabela 13 – Aquisição de bens e serviços pela Administração Central (2014-2017).....	31
Tabela 14 – PE versus VPE (2017-2021), em milhões de euros .....	38
Tabela 15 – Medidas discricionárias assumidas pela VPE, em milhões de euros.....	41
Tabela 16 – Previsão da Conta das AP (2017-2021) segundo VPE, em M€ .....	43
Tabela 17 – As opções de política: cenários alternativos ao PE, 2017-21.....	47

# Índice de figuras

Figura 1 – Variação das despesas com pessoal e emprego público (2012-2016) .....	14
Figura 2 – Percentagem do emprego público no emprego total na União Europeia (2013)..	17
Figura 3 – Dívida dos Hospitais EPE (2016-2017) .....	31
Figura 4 – Evolução do investimento público.....	33
Figura 5 – Stock de capital público e qualidade em países europeus .....	34

# Sumário executivo

Este artigo revisita a estratégia orçamental apresentada em abril pelo XXI Governo Constitucional no Programa de Estabilidade 2017-2021 (PE2017/21), apresenta uma proposta possível que é uma Variante ao Programa de Estabilidade (VPE2017/21), e finaliza com a discussão de cenários de políticas consistentes com essa variante, dentro do mesmo contexto macroeconómico e das mesmas metas orçamentais até 2019.

Há várias razões para visitar a atual estratégia orçamental. Por um lado, existem dados e previsões mais recentes, que obrigam a rever o cenário orçamental plurianual.

Em particular, o crescimento económico em 2017, superior ao previsto no PE2017/21, sugere que as receitas fiscais e contributivas estarão porventura subestimadas. Adicionalmente, a revisão em baixa das estimativas da despesa com juros em resultado da queda das taxas de juro nos mercados e ainda o efeito do programa de compra alargada de ativos do BCE em anos futuros, não contabilizados no PE2017/21, terão igualmente efeitos favoráveis nas contas públicas em anos vindouros.

Por outro lado, após oito anos de medidas extraordinárias (2010-18) parece chegada a altura de melhor adequar a estrutura das despesas na orçamentação e na execução orçamental.

O PE2017/21 assenta numa estratégia de melhoria do saldo orçamental até 2021 de melhoria do saldo estrutural em 0,5 p.p. ao ano até se atingir o *atual* objetivo de médio prazo (OMP) para Portugal. Os autores consideram indesejável e excessivo o saldo primário exigido para 2021 nesse cenário. Dada a revisão trianual do OMP que deverá ocorrer em 2018, argumenta-se que o OMP deveria baixar de +0,25% para -0,5% do PIB.

A VPE2017/21 assume os mesmos objetivos políticos em relação ao saldo orçamental para os anos iniciais (2017-18), mas uma política orçamental aproximadamente neutra durante o período (2019-21). O objetivo orçamental para 2021 da Variante ao Programa de Estabilidade proposta é ter um saldo global aproximadamente equilibrado e um saldo primário de +3,6% do PIB em 2021 (em alternativa aos 4,9% apresentados no PE). Mesmo esse objetivo é ambicioso e exigente e seria eventualmente possível não ir tão longe como o proposto na VPE.

A estratégia orçamental aqui proposta (VPE) permite um maior aumento da despesa de pessoal, de consumos intermédios (saúde), prestações sociais e investimento público, após anos de retração ou contenção da despesa pública. Esse aumento de despesa pública tem um efeito multiplicador positivo no crescimento económico. O objetivo é não só a melhoria dos serviços públicos, mas pôr a economia portuguesa a crescer sustentadamente, sobretudo a crescer mais rapidamente do que a dívida pública. Essa despesa pública adicional é importante. Não só representa um melhor nível de rendimento e de vida para os portugueses, significa no concreto que, em 2021, se estima que o PIB nominal seria na VPE cerca de 2,3% superior ao previsto no PE2017/21.

Mesmo com este aumento da despesa pública previsto na VPE e com um nível de saldos primários inferior ao previsto no PE, a dívida pública em 2021 seria inferior em

três décimas de ponto percentual ao objetivo (corrigido) do Governo (VPE: 110,2% do PIB; PE corrigido: 110,5% do PIB), sobretudo em resultado da correção em alta da estimativa de crescimento económico em 2017. Este é um dos argumentos essenciais para convencer a Comissão Europeia a baixar o Objetivo de Médio Prazo para Portugal.

No que respeita ao ano de 2017, considera-se na VPE que os ganhos com receitas fiscais adicionais, e alguma poupança nos juros de amortização antecipada dos empréstimos ao FMI, são compensados por maiores despesas de pessoal e de um menor montante de consumos intermédios cativos – ou seja, maior despesa. O aumento destas despesas em pessoal e aquisição de bens e serviços é compensado pelas poupanças de despesa noutras rubricas e aumentos de receita, de forma a que se possa atingir o saldo inicial previsto pelo Governo de 1,5% do PIB.

Em relação aos anos 2018-2021, entende-se que as verbas disponíveis para despesa com pessoal no PE2017/21 não são suficientes para um processo adequado de descongelamento de carreiras na função pública, tendo em conta que estão congeladas desde 2010 (com algumas exceções). O PE prevê que a despesa com pessoal cresça 4,9% em termos nominais entre 2017 e 2021. Por conseguinte, mesmo o PE2017/21 não só não aparenta permitir o descongelamento adequado das carreiras na função pública, como não permite a manutenção do poder de compra dos trabalhadores em funções públicas em 2017-2021, o que poderá pôr em causa a sustentabilidade social desta política.

Uma análise de *benchmark* indica que o emprego no sector público em Portugal é inferior ao padrão no contexto da OCDE. Apesar de a medida que tem vigorado ser, teoricamente, a de duas saídas por cada entrada, na prática, o número de efetivos tem se mantido estável. A VPE2017/21 assume a manutenção do emprego público, uma tendência de aumento salarial em linha com a inflação e medidas discricionárias de reforço da despesa para descongelamento das carreiras. Ainda assim, a despesa com pessoal cresce ligeiramente menos que o PIB embora mais do que no Programa de Estabilidade do Governo.

Também no que respeita aos consumos intermédios, os autores consideram que os valores inscritos no PE2017/21, que preveem um crescimento da despesa de apenas 3% na totalidade destes quatro anos, é manifestamente insuficiente. Uma análise à despesa em consumo intermédio demonstra a importância que aí assume o subsector da saúde (representa cerca de 70% do total no 1.º semestre de 2017), e a informação sobre a execução orçamental na saúde mostra um acumular de dívidas a fornecedores a um ritmo superior ao passado. Neste sentido, afigura-se necessário que, para além de uma atualização da despesa para fazer face à inflação, deve ocorrer um reforço discricionário da despesa com consumos intermédios (sobretudo na saúde para evitar o acumular de dívida) assegurando, contudo, também que a despesa total em consumo intermédio cresce menos do que o PIB.

Em relação às despesas com prestações sociais não são públicos dados suficientes que permitam confirmar ou rejeitar as projeções do Governo, pelo que foram utilizadas as previsões do Governo para o período. Para 2018 consideram-se as medidas já anunciadas de aumento extraordinário das pensões (ocorrido em 2017 e com impacto

também em 2018 e seguintes), um aumento derivado do não corte de pensões para longas vidas contributivas e a criação de uma nova prestação social de inclusão.

Ainda do lado da despesa pública, a VPE2017/21 permite chegar a 2021 com um nível de formação bruta de capital fixo cerca de 800 milhões mais elevado do que no PE2017/21. Nesse cenário e nesse ano, o peso do investimento público em relação ao PIB já seria similar ao dos restantes países europeus, o que não tem sucedido na última década.

Na componente de receitas públicas temos sobretudo as receitas fiscais, contributivas e outras receitas. No que diz respeito às receitas fiscais e contributivas assumimos na VPE2017/21 um efeito tendência, dado pelas elasticidades destas rubricas em relação às variáveis relevantes. O nível de fiscalidade na VPE cai de 36,7% do PIB em 2017 para 35,6%. No PE2017/21 estima-se em 35,9% de um PIB (ligeiramente inferior). No que respeita a outras receitas correntes, foi considerado o aumento das receitas adicionais dos dividendos do Banco de Portugal, resultantes de dívida pública portuguesa adquirida no passado, no âmbito do programa alargado de compra de ativos do BCE. Como medidas discricionárias, no cenário base, assumimos um ligeiro desagramento fiscal até 2021. A mesma redução em sede de IRS do que a projetada no PE2017/21 (medida de 200 milhões de apoio a baixos rendimentos), e alguma redução da tributação em sede de IRS adicional até 2021. A manutenção da restante fiscalidade até 2019, com uma ligeira redução discricionária do IRC a partir de 2020 e do IVA apenas no final do período (2021). Isto contribui para um maior reequilíbrio dos impostos indiretos em relação aos diretos que deveria continuar depois de 2021.

Em resumo, enquanto o Governo, no PE 2017/21, apresenta um objetivo de redução do peso da despesa pública mais acentuado (de 45,7% do PIB em 2017 para 41,7% em 2021), a variante aqui apresentada (VPE2017/21) considera uma menor redução percentual para 43,3% do PIB em 2021. Isto resulta, como referido, de se argumentar que uma contenção da despesa pública (em pessoal e consumos intermédios), mais forte e em linha com o proposto pelo Governo, não é desejável para o país em termos macroeconómicos e sociais, nem é exequível social e politicamente.

A variante ao Programa de Estabilidade é o cenário base orçamental para o período 2017-21. Dentro dos mesmos objetivos para a trajetória de consolidação orçamental é possível considerar vários cenários alternativos, sendo que são apresentados dois. Em ambos só há desagramento fiscal discricionário em 2018 e 2021, sendo que num (VPE II) as verbas adicionais sobretudo em 2019 e 2020 são destinadas exclusivamente ao reforço do descongelamento de carreiras e noutra (VPE III) são destinadas também em parte às prestações sociais (pensões).

A assunção de uma trajetória de ajustamento orçamental como a proposta neste artigo teria de ser negociada politicamente com Bruxelas. Os autores defendem que Portugal deve manter um rumo de consolidação orçamental, sobretudo em ordem à consolidação da reputação internacional da economia e das finanças públicas. Porém, deve pugnar pela revisão em baixa em 2018 do objetivo de médio prazo das finanças públicas – atualmente um saldo estrutural de +0,25% do PIB – pelo menos, para o valor consagrado quer no Pacto de Estabilidade quer no “Tratado Orçamental” (-0,5% do PIB). Essa revisão em baixa, dado o efeito multiplicador de uma política orçamental

relativamente mais expansionista, terá claros efeitos benéficos no crescimento, quase não afetando a trajetória de consolidação da dívida pública em relação ao que deriva do PE 2017/21. A trajetória de consolidação orçamental que é sugerida neste artigo, tem um efeito positivo na economia, na dinâmica da dívida pública, na qualidade dos serviços públicos e na coesão social, mantendo o essencial dos compromissos europeus do país.



# 1. Introdução

O Programa de Estabilidade (PE) é um documento elaborado pelo Governo que, em conjunto com o Plano Nacional de Reformas (PNR), apresenta as linhas mestras da política orçamental do executivo a médio prazo, neste caso, de 2017 a 2021. Representa o compromisso do Governo com as políticas públicas e as reformas que pretende implementar, conquanto o essencial destas depende do seu enquadramento e viabilidade orçamentais, e da sustentabilidade das finanças públicas. Estes documentos são enquadrados por um documento estratégico global, o Programa de Governo, neste caso, do XXI Governo Constitucional. Pretende contribuir para a definição de um rumo de crescimento económico equilibrado, devendo refletir uma trajetória de sustentabilidade, coesão social e consolidação das contas públicas.

A concretização das metas e medidas do PE e do PNR marcarão o desenvolvimento do país nos próximos anos, sendo de extrema importância que assentem num cenário o mais realista possível. O cenário macroeconómico apresentado pelo Governo vai sendo escrutinado por várias instituições nacionais (CFP, UTAO, Banco de Portugal), e internacionais (Comissão Europeia e FMI) com algum desfasamento temporal. Neste *paper* usam-se dados mais atuais que aqueles em que se baseia o PE, de abril, nomeadamente dados macroeconómicos e orçamentais disponíveis em junho.

Uma análise *positiva* da estratégia orçamental de um país passa por responder a diversas questões. O cenário macroeconómico é realista? As medidas preconizadas estão adequadamente quantificadas e têm os impactos orçamental e económico esperados, quer no ano orçamental quer no período? É expectável que com essas medidas se atinjam os objetivos em termos de saldos orçamentais?

Uma análise *normativa* da estratégia orçamental pode realizar-se em três patamares distintos. Primeiro, uma apreciação das restrições orçamentais, nomeadamente das regras orçamentais europeias e nacionais, e uma interpretação da margem de manobra que estas possam deixar. Segundo, uma análise político-económica da natureza da política orçamental, do *ritmo* do ajustamento orçamental e da sua *composição*. Terceiro, e definidos os dois anteriores, um debate sobre diferentes cenários de medidas de política que, não deixando de ser consistentes com essa trajetória de ajustamento, poderão ter impactos sociais e macroeconómicos diferenciados.

Este artigo não pretende realizar análises positiva e normativa do PE de forma exhaustiva. Pretende, sim, abordar o cenário macroeconómico, bem como algumas opções de política económica, para 2017-18 e 2019-21. Ou seja, o objetivo do artigo é contribuir para o debate público, o processo de tomada de decisão e para a melhoria do Orçamento do Estado e das políticas públicas em Portugal.

A análise desenvolvida neste artigo vem na sequência de análises desenvolvidas pelos autores noutros escritos. Têm defendido uma consolidação orçamental moderada, mas sustentada (vd. Pereira e Morais, 2015) e, em particular, ao apreciar o Programa de Estabilidade 2014-19 (Pereira, Cabral e Morais, 2014) argumentaram que era necessária uma trajetória de consolidação alternativa à proposta pelo XIX Governo Constitucional. Mais recentemente, o Grupo de Trabalho para a sustentabilidade da

dívida externa (GT, 2017) propôs uma renegociação da dívida ao setor oficial para evitar a necessidade de excedentes orçamentais primários muito elevados, aí considerados “social e politicamente insustentáveis”. Essa temática não é abordada, mas a Variante ao Programa de Estabilidade 2017-21, desenvolvida neste artigo, tem um objetivo semelhante: evitar saldos primários excessivos, que podem pôr em causa a coesão social.

Na secção 2 analisa-se, na generalidade, o enquadramento da política orçamental 2017-2021 proposto no PE, as suas implicações, e principais limitações.

Nas secções 3 a 7 abordam-se as principais rubricas orçamentais da receita e da despesa na proposta do Governo. Analisa-se a sua adequabilidade, à luz do novo cenário macroeconómico (disponível em junho).

Na secção 8 apresenta-se uma variante às medidas de política discricionária do Governo, que servirá para a construção de uma *Variante ao Programa de Estabilidade (VPE)*. Essa variante caracteriza-se, entre outras alterações, por atualizar o crescimento do PIB para 2017, e nesse ano rever em alta a despesa em consumo intermédio e as despesas com pessoal, respeitando as metas orçamentais para o défice. No resto do período assume-se um crescimento económico (de primeira ordem) idêntico ao do Governo. A política orçamental é menos restritiva em 2019-21 na VPE do que no PE, evitando saldos primários excessivos. Essa política orçamental menos restritiva tem um efeito de segunda ordem favorável, que é estimado, na taxa de crescimento do PIB e nas receitas públicas.

A secção 9 apresenta brevemente as principais opções de política para o período 2018-2021, que são cenários alternativos (VPE II e VPE III) ao cenário base apresentado na VPE2017/21. São viáveis opções de política orçamental alternativas às propostas no PE, quer do lado da receita quer do lado da despesa, compatíveis com a mesma trajetória de consolidação orçamental. Nesta secção, discute-se qualitativamente e ilustra-se quantitativamente algumas dessas possíveis opções.

Por fim a secção 10 conclui, apresentando recomendações, nomeadamente de ordem de posicionamento em decisões futuras das instituições europeias, de forma a tornar viável e a assegurar o sucesso da estratégia orçamental aqui proposta.

## 2. Cenário macroeconómico e orçamental do PE

O cenário macroeconómico do Governo, apresentado no PE, em abril, assume uma taxa de crescimento real de 1,8% em 2017 e progressiva aceleração da economia, em uma décima anual, até 2021. Considera que o consumo privado mantém o mesmo crescimento anual ao longo do período (1,6%), que o contributo da procura externa líquida para o PIB se mantém quase constante (0,4 p.p.) e que o consumo público contribui negativamente para o produto até 2020, ano em que estabiliza. Em relação ao investimento, após uma contração em 2016, estima-se uma variação anual entre os 4,7% e os 5,1%.

Tabela 1 – Perspetivas macroeconómicas (2017-2021), taxa de variação

Taxa de variação	2016 <sub>e</sub>	2017 <sub>p</sub>	2018 <sub>p</sub>	2019 <sub>p</sub>	2020 <sub>p</sub>	2021 <sub>p</sub>
PIB (real)	1,4%	1,8%	1,9%	2,0%	2,1%	2,2%
Consumo privado	2,3%	1,6%	1,6%	1,6%	1,6%	1,6%
Consumo público	0,5%	-1,0%	-0,8%	-0,9%	0,0%	0,5%
Investimento	-0,1%	4,8%	5,1%	5,1%	4,8%	4,7%
Exportações	4,4%	4,5%	4,5%	4,5%	4,5%	4,5%
Importações	4,4%	4,1%	4,1%	4,1%	4,1%	4,1%

Fonte: MF (2017)

Os objetivos para o ajustamento orçamental apresentado pelo Governo, fundamentados neste cenário macroeconómico, baseiam-se num excedente orçamental de 1,3% do PIB em 2021, e num excedente primário de 4,9% nesse ano, dado o peso do serviço da dívida. Isto decorre de o Governo assumir que o atual objetivo de médio prazo para as finanças públicas se mantém neste período. Tal saldo primário (i.e., excluindo a despesa em juros da dívida) representaria um excedente de aproximadamente 10.800 milhões de euros.

Ou seja, simplificando, seriam nesse ano obtidas receitas públicas (i.e impostos e contribuições sociais) muito superiores ao necessário para financiar a despesa (primária), gerando uma substancial poupança líquida que serviria para pagar juros e uma considerável “amortização” da dívida. Trata-se de algo que consideramos economicamente indesejável e social e politicamente insustentável.

Desta forma, ao longo das próximas secções serão analisadas algumas componentes orçamentais que poderão não estar adequadamente estimadas no PE2017/21, apresentando-se igualmente as razões para tal. Convém distinguir as subestimações ou sobrestimações *técnicas*, que resultam da atualização de dados (e. g. a eventual subestimação das receitas fiscais), daquelas que à partida consideramos dever ser corrigidas independentemente da revisão dos dados macroeconómicos ou orçamentais.

Relativamente à estimativa do consumo intermédio, verifica-se uma redução do seu peso no PIB até 2021 e um crescimento nominal abaixo da taxa de inflação (apenas 3%

entre 2017 e 2021). Grande parte deste consumo é realizado na área da saúde (cerca de 70,9% entre janeiro e julho de 2017), sendo que a sua redução, ou limite drástico ao seu crescimento, poderá diminuir a qualidade dos serviços prestados pelo Serviço Nacional de Saúde, ou ainda implicar um aumento da dívida a fornecedores<sup>1</sup>. O facto de os pagamentos em atraso nos Hospitais EPE crescerem em 2017 (v.d. secção 6) sugere a necessidade de retificar a previsão da despesa em consumos intermédios constante do PE2017/21<sup>2</sup>.

Tabela 2 – Previsão para a Conta das AP (2017-2021), em milhões de euros

Milhões de euros	2016 <sub>c</sub>	2017 <sub>p</sub>	2018 <sub>p</sub>	2019 <sub>p</sub>	2020 <sub>p</sub>	2021 <sub>p</sub>	Δ % 17/21
Receita Fiscal	46.332	47.601	48.742	50.088	51.730	53.255	11,9%
Impostos sobre a Produção e Importação	27.258	28.169	29.206	30.053	31.165	32.129	14,1%
Impostos sobre Rendimento e Património	19.074	19.432	19.536	20.035	20.565	21.126	8,7%
Contribuições para Fundos da SS	21.595	22.313	23.089	24.124	25.017	25.747	15,4%
Das quais: Contribuições Sociais Efetivas	-	17.749	18.352	19.218	20.141	20.906	17,8%
Vendas	6.743	7.200	7.301	7.360	7.632	7.922	10,0%
Outra Receita Corrente	4.002	5.137	4.736	4.907	5.088	5.281	2,8%
<b>Total das Receitas Correntes</b>	<b>78.672</b>	<b>82.251</b>	<b>83.869</b>	<b>86.479</b>	<b>89.467</b>	<b>92.206</b>	<b>12,1%</b>
Receita de capital	942	1.902	987	1.227	1.272	2.201	15,7%
<b>Total Receitas</b>	<b>79.613</b>	<b>84.153</b>	<b>84.855</b>	<b>87.706</b>	<b>90.739</b>	<b>94.407</b>	<b>12,2%</b>
Consumo Intermédio	10.572	10.680	10.656	10.631	10.812	11.003	3,0%
Despesas com pessoal	20.847	20.975	21.312	21.671	21.837	22.006	4,9%
Prestações Sociais	35.007	35.615	36.310	37.208	37.949	38.951	9,4%
Das quais: que não em espécie	-	32.444	33.153	33.937	34.769	35.650	9,9%
Juros	7.836	8.297	7.894	7.973	8.056	7.922	-4,5%
Subsídios	1.042	1.104	987	1.022	1.060	1.100	-0,3%
Outra Despesa Corrente	4.392	5.501	4.341	4.498	4.664	4.841	-
							12,0%
<b>Total Despesa Corrente</b>	<b>79.695</b>	<b>82.172</b>	<b>81.895</b>	<b>83.003</b>	<b>84.378</b>	<b>86.044</b>	<b>4,7%</b>
Formação Bruta Capital Fixo	2.795	3.817	4.144	4.293	4.452	4.621	21,1%
Outra Despesas Capital	802	763	987	1.022	1.060	880	15,3%
<b>Total Despesa Capital</b>	<b>3.641</b>	<b>4.996</b>	<b>4.933</b>	<b>5.315</b>	<b>5.512</b>	<b>5.722</b>	<b>14,5%</b>
<b>Total Despesa</b>	<b>83.336</b>	<b>87.168</b>	<b>86.829</b>	<b>88.319</b>	<b>89.891</b>	<b>91.766</b>	<b>5,3%</b>
<b>Saldo Global</b>	<b>-3.722</b>	<b>-3.015</b>	<b>-1.973</b>	<b>-613</b>	<b>848</b>	<b>2.641</b>	
<b>Saldo Primário</b>	-	5.282	5.920	7.360	8.904	10.563	
<b>Saldo Primário (% PIB)</b>	-	2,8%	3,0%	3,6%	4,2%	4,8% <sup>(1)</sup>	
<b>PIB nominal (M€)</b>	<b>184.931</b>	<b>190.849</b>	<b>197.338</b>	<b>204.442</b>	<b>212.006</b>	<b>220.062</b>	<b>15,3%</b>
<b>ΔPIB nominal</b>	-	3,2	3,4	3,6	3,7	3,8	
<b>ΔPIB real</b>	-	1,8	1,9	2,0	2,1	2,2	
<b>Deflator do PIB</b>	-	1,4	1,5	1,6	1,6	1,6	

<sup>(1)</sup> A diferença de 1 décima de ponto percentual face às previsões do Governo (4,9%) resulta de arredondamentos.  
Fonte: INE (2016), MF (2016b e 2017) e cálculos próprios

Outra componente da despesa que poderá estar subestimada é a referente às despesas com pessoal. Ao fim dos quatro anos do período em análise, o Governo tenciona aumentar essa despesa, em termos nominais, 4,9%. Tal crescimento compara com um crescimento nominal do PIB de 15,3% e seria substancialmente inferior à taxa de inflação acumulada nesse período.

<sup>1</sup> Esta dívida acaba por ser paga mais tarde com juros de mora, o que representa uma gestão financeira desadequada do Serviço Nacional de Saúde pois leva a maior despesa e maior dívida.

<sup>2</sup> Como se verá na secção 8, na VPE2017/21 aqui apresentado considera-se um crescimento da despesa com consumo intermédio na saúde entre 2017 e 2021, que resulta num aumento da despesa total com consumo intermédio nesse período de 15,1%.

Do ponto de vista do ajustamento orçamental é compreensível que a despesa cresça algo menos que o PIB, mas não tanto – especialmente, tendo em conta que, segundo as medidas inscritas no PE, essa despesa terá de acomodar o processo de descongelamento gradual das carreiras a partir de 2018 – congeladas desde 2010 – bem como a atualização face à inflação que se irá registar. Uma justificação pode estar assente no facto de o Governo pretender manter a medida de diminuição dos efetivos públicos, que está prevista no PE até 2019. No entanto, tal como poderá ser visto na próxima secção, essa medida não tem tido tradução em resultados práticos, em termos da evolução do contingente de emprego público – antes pelo contrário.

Estima-se que as prestações sociais representem, em 2017, 40,8% da despesa pública. Este grande peso implica que a evolução das prestações sociais, sobretudo as que não em espécie (onde avultam as pensões), será determinante para a evolução da despesa pública nos próximos anos. No que se refere ao passado é conhecida a execução orçamental em contabilidade pública quer na Caixa Geral de Aposentações (regime atualmente fechado) quer na Segurança Social bem como o número de beneficiários em cada regime. Há, porém, lacunas na informação pois não se apresentam dados consolidados desagregados em contabilidade nacional.

De qualquer modo este é o sector onde maiores são as dimensões politicamente alteráveis (e.g. idade estatutária de reforma, montante de cortes por antecipação, fator de sustentabilidade, vários tipos de pensões mínimas, etc.) e por isso mais suscetível de sofrer o impacto de eventuais opções de política discricionária a ser tomadas nos próximos anos. Mesmo projeções num cenário de políticas invariantes, isto é, com a atual legislação em vigor e sem medidas discricionárias são difíceis de estimar pelo que não temos condições técnicas para apreciar a razoabilidade das projeções do Governo

Dedicaremos também especial atenção à dimensão da despesa com juros. Já existem medidas anunciadas que terão impacto nos juros, pelo que é possível aferir da razoabilidade dos valores apresentados.

Do lado da receita, a questão é saber se as perspetivas para as receitas fiscais e contributivas estarão em linha com o previsto. As alterações nas receitas fiscais são relativamente simples de calcular, assumindo um dado cenário macroeconómico e estabilidade fiscal, dado que as elasticidades das receitas de impostos sobre produção e importação (IPI) e de impostos sobre o rendimento e património (IRP) são relativamente estáveis. Na realidade, para a totalidade do período, o crescimento nominal dos IPI, em que o IVA é o mais importante, é de 13,9%, e o crescimento dos IRP de apenas 8,6%. A estratégia continua, assim, a ser de um aumento do peso da tributação indireta em detrimento da tributação dos rendimentos das pessoas singulares (IRS) e coletivas (IRC).

### 3. Despesas com pessoal e emprego público

#### Enquadramento

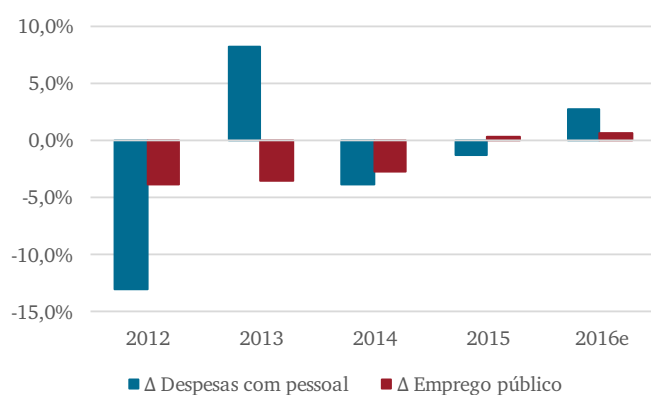
As despesas com pessoal dependem essencialmente de quatro dimensões: i) volume e estrutura do emprego público, ii) carreiras e avaliação iii) tabelas salariais e salários base, e iv) suplementos remuneratórios. A margem de manobra dos instrumentos de políticas públicas reside assim, essencialmente, nestas dimensões.

Adicionalmente, quer a determinação da idade estatutária de reforma, quer as penalizações por antecipação de reforma (e o seu conhecimento pelos cidadãos), afetam as decisões individuais de pedido de passagem à reforma. Se ignorarmos esta última dimensão de escolha individual que afeta a despesa com pessoal (e as pensões), um dado envelope financeiro adicional para a rubrica de pessoal pode, assim, ser afeto prioritariamente a qualquer uma das quatro dimensões e deve ser analisado quer do ponto de vista estático (um OE em particular), quer dinâmico, numa perspetiva de médio e longo prazo (evolução previsível no tempo dessas rubricas).

Os objetivos orçamentais definidos no relatório “Uma Década para Portugal”, o chamado documento dos economistas, no Programa para a Década, no Programa Eleitoral do PS e finalmente no Programa de Governo eram essencialmente os mesmos: reversão dos cortes salariais na função pública, estabilização do volume de emprego público, e descongelamento das carreiras. Nada é referido sobre revisão de tabelas salariais e suplementos remuneratórios, dada a prioridade ser dada à reversão dos cortes salariais (primeira parte da legislatura) e à abertura de carreiras (segunda parte).

Neste contexto, esta secção analisa uma das dimensões de escolha política – o emprego público – e as consequentes despesas com pessoal, que obviamente não têm uma relação linear com o emprego dadas as outras dimensões acima referidas. Isto permitirá fundamentar a opinião de que as despesas com pessoal no PE estão subestimadas e deverão ser reavaliadas.

Figura 1 – Variação das despesas com pessoal e emprego público (2012-2016)



Fonte: DGAEP (2017) e MF (2013, 2014 e 2016a)

## Emprego público

No PE2017/21 – bem como no Orçamento do Estado 2017 –, existe pouca informação referente ao emprego público. Tal seria relevante, dado o peso da rubrica associada (i.e., despesas com pessoal) ter representado cerca de 25% da despesa total das Administrações Públicas em 2016.

Este é, logo à partida, um fator de peso a ter em consideração na definição da política orçamental para os próximos anos, sendo desejável clarificar uma estratégia a médio prazo (2017-2021) para o emprego público, quer em termos globais, quer em termos setoriais. Pretende o Governo continuar com a redução de efetivos durante este período? Se a resposta for afirmativa, será igualmente importante perceber se a estratégia a implementar tem em consideração o setor/ministério, se está bem fundamentada, e se tal poderá estabelecer dificuldades na prestação de um serviço público de qualidade.

No programa eleitoral do Partido Socialista, apresentado nas últimas eleições legislativas, ainda não era referida a intenção de redução do número de funcionários públicos, apenas a intenção de não o aumentar: “(...) o PS adotará as seguintes medidas: (...) gestão integrada do número de trabalhadores no setor público, garantindo-se que a admissão de novos trabalhadores não significa um aumento do seu número total agregado” (Partido Socialista, 2015: 35).

Porém, a regra 2 por 1 já constou das intenções do Governo para 2016<sup>3</sup> – que estimou inicialmente uma poupança de 100 milhões de euros e a saída líquida de 10 mil funcionários por aposentação –, e de acordo com o Orçamento para 2017 mantém-se o mesmo objetivo para esse ano: uma poupança de 122 milhões de euros, que reflete um rácio de uma nova contratação por cada duas saídas.

No entanto, em 2016 não foram alcançados os resultados esperados. O número de saídas para aposentação (6.154) foi consideravelmente inferior às expectáveis 10 mil, o que poderá ser parcialmente explicado por uma maior resistência dos trabalhadores a passarem para a aposentação, dadas as penalizações e prolongamento da idade de reforma. Esperava-se, assim, uma explicação mais detalhada da estimativa de poupança em 2017, decorrente da medida de contenção do emprego público, sendo útil que o PE informasse sobre as medidas e estratégias planeadas caso o contratempo verificado em 2016 também se registre em 2017.

---

<sup>3</sup> Note-se que esta medida não consta na Lei do Orçamento do Estado para 2016, nem no Relatório que a acompanha. Está apenas presente na carta enviada pelo Ministro das Finanças Mário Centeno ao Vice-Presidente da Comissão Europeia, a 5 de fevereiro de 2016, aquando do envio da proposta do Orçamento do Estado para 2016.

Tabela 3 – Evolução do emprego público por nível de Administração (2011-2017)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017 <sub>p</sub> <sup>(1)</sup>
<b>Emprego público na AP</b>	<b>727.625</b>	<b>699.721</b>	<b>674.741</b>	<b>656.227</b>	<b>658.966</b>	<b>663.821</b>	<b>668.043</b>
Administração Central	551.379	529.698	509.554	497.146	502.462	506.491	508.984
Administração Regional e Local	163.503	157.711	153.441	148.359	146.731	147.140	148.878
Segurança Social	12.743	12.312	11.746	10.722	9.773	10.190	10.181
<b>Saídas por aposentação</b>	<b>-</b>	<b>16.500</b>	<b>14.910</b>	<b>15.677</b>	<b>6.482</b>	<b>6.154</b>	<b>2.700</b>

<sup>(1)</sup> Referente apenas ao primeiro semestre de 2017.

Fonte: DGAEP (2017)

Observou-se uma redução (-9,8%) do emprego público durante o período do Programa de Assistência Económica e Financeira (2011-2014), dadas as elevadas saídas por aposentação, o quase congelamento de novas admissões e os cortes salariais. No entanto, em 2015 e 2016 verificaram-se aumentos no número total de efetivos, sobretudo na Administração Central, provocando um aumento de 1,2% de 2014 a 2016 – justificado essencialmente pela queda acentuada do número de saídas por aposentação e algumas admissões nalgumas carreiras. Esta tendência ainda não registou alterações, dado ter-se registado um aumento do emprego público no primeiro trimestre de 2017 (0,6% face a 2016). Note-se que, neste período, a medida assumida pelos Governos era a de tendencialmente reduzir o número de efetivos (“2 por 1”). Pode assim concluir-se que a dinâmica do emprego público tem sido comandada em grande parte pela dinâmica das saídas para aposentação, que depende das condições reais das penalizações por reforma antecipada, da evolução da idade da reforma e da perceção pública de ambos.

Relativamente à perspetiva para os próximos anos (2018-2021), não é explicitamente clara a intenção do Governo quanto a esta medida: o PE não refere nenhuma medida concreta no que a esta temática diz respeito. Não obstante, é referido que “*as despesas com pessoal (...) refletem, até 2019, um rácio de novas entradas por cada saída por aposentação inferior a um, e a partir de 2020, uma estabilização do emprego*” (Ministério das Finanças, 2017: 15). É, assim, possível concluir que é intenção do Governo manter o objetivo de diminuição do número de funcionários públicos pelo menos até 2019, estimando uma poupança de 31 milhões de euros tanto em 2018, como em 2019.

## **Benchmark europeu**

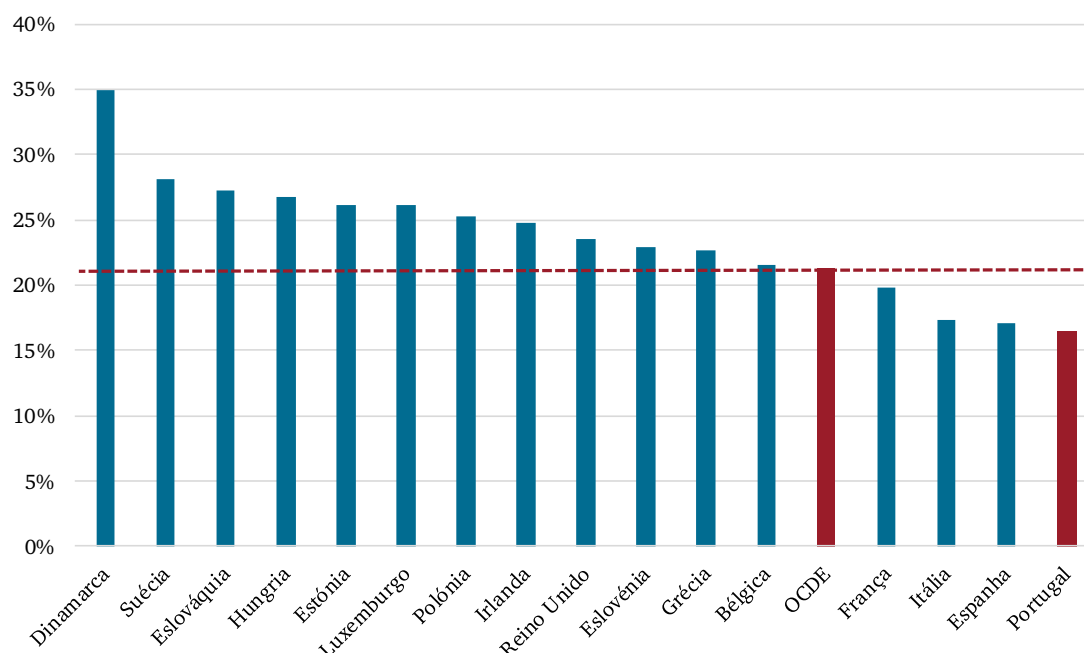
Neste artigo não se afirma *a priori* que o atual número de efetivos no emprego público é o ideal: admite-se a possibilidade de estar acima ou abaixo do ótimo. Pretende-se apenas destacar o facto de que não parece existir nenhum estudo de *benchmark* que suporte a decisão de aplicar cortes ao número de funcionários da Administração Pública.

Existem, porém, alguns estudos da OCDE (e.g. OCDE, 2015) que disponibilizam dados que servem para matéria de reflexão sobre o tema. De acordo com o relatório “*Government at a Glance*” – cuja versão mais recente disponibiliza dados até 2013 – Portugal assume o último lugar do conjunto de países da União Europeia relativamente



à percentagem de funcionários públicos no total da população empregada, ou seja, é o país que apresenta o rácio mais baixo da União Europeia. Dos 26 países da OCDE abordados neste relatório, somente a Turquia, Nova Zelândia, Chile, Coreia do Sul, México e Japão têm um menor nível relativo de emprego público.

Figura 2 – Percentagem do emprego público no emprego total na União Europeia (2013)



Fonte: OCDE (2015)

Não pode ser, no entanto, ignorado o facto de que Portugal apresentou uma trajetória descendente do número de efetivos do Estado até 2014, mas que a partir desse ano começaram a registar-se aumentos progressivos. Os últimos dados apresentados e analisados no relatório *Government at a Glance* referem-se a 2013, logo, as conclusões com dados mais recentes serão diferentes. Porém, dada a expectativa do emprego total também sofrer um aumento, de acordo com o PE2017/21, tal levará a que não se verifique um aumento do peso relativo do emprego público no total do emprego.

## Despesas com pessoal

Apesar das estimativas das despesas com pessoal já contemplarem “a reversão integral dos cortes salariais em 2017 (definida já no OE2017) e o descongelamento gradual das carreiras a partir de 2018” (Ministério das Finanças, 2017: 5), estas medidas colocam uma pressão adicional, que precisa de ser adequadamente acomodada por forma a não se registar um descontrolo da execução desta despesa – dadas as exigentes metas para o saldo orçamental definidas no PE.

Estas medidas, conjuntamente com o aumento do emprego público desde 2014, levantam ainda uma outra questão: uma diminuição progressiva das despesas com pessoal, em termos percentuais do PIB, até 2021 é suficiente para acomodar estes

efeitos? Um aumento de 4,9% da despesa nominal com pessoal até 2021 é suficiente, ou as despesas podem estar a ser subestimadas?

Tabela 4 – Despesas com pessoal (2011-2021)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016 <sub>e</sub>	2017 <sub>p</sub>	2018 <sub>p</sub>	2019 <sub>p</sub>	2020 <sub>p</sub>	2021 <sub>p</sub>
<b>Despesa total AP (M€)</b>	<b>88.112</b>	<b>81.719</b>	<b>85.032</b>	<b>89.598</b>	<b>86.739</b>	<b>83.336</b>	<b>87.168</b>	<b>86.829</b>	<b>88.319</b>	<b>89.891</b>	<b>91.766</b>
Despesas pessoal (M€)	22.614	19.688	21.317	20.515	20.273	20.847	20.975	21.312	21.671	21.837	22.006
Despesas pessoal (% PIB)	11,4%	10,0%	12,4%	11,8%	11,3%	11,3%	11,1%	10,8%	10,6%	10,3%	10,0%
% da despesa total	26%	24%	25%	23%	23%	25%	24%	25%	25%	24%	24%
Descongelamento gradual das carreiras (M€)						-	-	248	248	248	248
Contenção do emprego público (M€)						-100	-122	-31	-31	-	-

Fonte: Banco de Portugal (séries cronológicas), MF (2012, 2013, 2014, 2016a, 2016b e 2017) e cálculos próprios

De acordo com o Programa do XXI Governo Constitucional, um dos objetivos passa por “iniciar em 2018 o processo de descongelamento das carreiras e de limitação das perdas reais de remuneração que deverão ser avaliadas tendo em conta o impacto transversal de algumas carreiras em vários programas orçamentais” (Programa de Governo 2015: p.78). Se considerarmos os dados que podemos estimar a partir do Programa de Estabilidade 2017/21 (Ministério das Finanças 2017), por exemplo, logo no ano de 2018 observa-se um aumento estimado de 337 milhões de euros de despesas com pessoal. No entanto, prevê-se que a poupança estimada com a medida de contenção do emprego público – que não foi cumprida em 2016 – seja apenas na ordem dos 31 milhões de euros, enquanto a medida de descongelamento gradual das carreiras implica, já em 2018, um aumento de 248 milhões de euros da despesa.

Parece, assim, incerta a exequibilidade e o cumprimento dos objetivos anunciados pelo Governo, respeitante às despesas com pessoal, considerando a reintrodução das progressões e promoções na carreira e o facto da evolução estimada estar dependente, até 2020, de um rácio de novas contratações por cada saída de funcionário público inferior a um – quando não estão a ser atingidas as metas pretendidas de saídas para aposentação e quando se verifica a ausência de medidas especificadas para fazer face a este percalço.

## 4. Juros da dívida pública e dividendos do Banco de Portugal

Em consequência da redução das taxas de juro nos mercados internacionais, o Ministério das Finanças corrigiu em baixa as previsões para a despesa com juros de 2017 e 2018, em junho de 2017. Estima agora despende menos 250 milhões de euros na rubrica da despesa com juros em 2017 e em 2018. A anunciada revisão em baixa da despesa com juros em 2017 e 2018 traduz-se na redução da taxa de juro implícita da dívida pública em cerca de 0,1 pontos percentuais em cada ano. É, aliás, expectável que as poupanças se estendam aos anos seguintes, podendo mesmo ser superiores, considerando a redução das taxas de juro da dívida pública de médio e longo prazo que se verifica em 2017, bem como as expectativas que o programa de compra de ativos (incluindo dívida pública) do BCE seja prorrogado, pelo menos, durante mais seis meses em 2018, com um nível de compras de dívida pública dos países membros de cerca de 2/3 do nível atual.

A taxa de juro implícita da dívida pública portuguesa, com maturidades até dois anos é, em setembro de 2017, negativa. A taxa de juro implícita a 10 anos é, a 8 de setembro de 2017, de aproximadamente 2,8%, ou seja, 0,5 p.p. inferior à taxa de juro implícita média da dívida da República que, em 2017 (referente ao stock de dívida no final de 2016), se estima em cerca de 3,3%. É, por isso, expectável que as operações de refinanciamento do stock de dívida pública previstas para 2017 e 2018, contribuam para uma redução da taxa de juro implícita média da dívida entre uma e duas décimas de pontos percentuais nos anos posteriores. Cada décima de ponto percentual de redução da taxa de juro implícita média da dívida traduz-se, grosso modo, numa redução da despesa com juros de cerca de 240 milhões de euros por ano.

Acresce que o Grupo de Trabalho para a Sustentabilidade da Dívida Externa (GT, 2017) propôs a redução da maturidade residual média da dívida direta do Estado. Se o Estado viesse a reduzir esta maturidade, mesmo que de forma marginal, seria expectável uma redução adicional da taxa de juro implícita média da dívida pública em mais algumas décimas.

Note-se igualmente que desde a publicação do PE2017/21, o Governo alterou os planos de amortização de dívida ao FMI, antecipando a amortização de parte da dívida em 2018 e 2019, o que deveria gerar também algumas poupanças, sendo o custo de financiamento associado a esses empréstimos superior às atuais taxas de juro de mercado.

Tabela 5 – Cenário da dívida pública portuguesa (2016-2021)

	2016 <sub>e</sub>	2017 <sub>p</sub>	2018 <sub>p</sub>	2019 <sub>p</sub>	2020 <sub>p</sub>	2021 <sub>p</sub>
<b>Cenário da dívida (PE)</b>						
PIB nominal (M€)	184.931	190.849	197.338	204.442	212.006	220.062
<b>Dívida pública consolidada (% do PIB)</b>	<b>130,4</b>	<b>127,9</b>	<b>124,2</b>	<b>120,0</b>	<b>117,6</b>	<b>109,4</b>
Dívida pública consolidada (M€)	241.058	244.096	245.093	245.330	249.319	240.748
Saldo global (M€)	-3.722	-3.015	-1.973	-613	848	2.641
Dívida pública consolidada corrigida (M€)*	241.058	244.073	246.046	246.659	245.811	243.170
<b>Dívida pública consolidada corrigida (% PIB)*</b>	<b>130,4</b>	<b>127,9</b>	<b>124,7</b>	<b>120,7</b>	<b>115,9</b>	<b>110,5</b>
<b>Despesa com juros (M€)</b>	<b>7.836</b>	<b>8.297</b>	<b>7.894</b>	<b>7.973</b>	<b>8.056</b>	<b>7.922</b>
Taxa de juro implícita média da dívida (%)		3,4	3,2	3,3	3,3	3,2
Taxa de juro implícita média da dívida corrigida (%)		3,4	3,2	3,2	3,3	3,2
Nova despesa com juros (M€, Governo, 1 de Junho de 2017)	7.836	8.047	7.644	7.973	8.056	7.922
Taxa de juro implícita média da dívida corrigida (%)		3,3	3,1	3,3	3,3	3,2
<b>Cenário da dívida (VPE)</b>						
PIB nominal (M€)	184.931	192.867	200.269	208.202	216.598	225.126
Saldo global (M€)		-2.969	-2.081	-1.341	-735	115
Dívida pública consolidada corrigida (M€)*	241.058	244.027	246.108	247.449	248.183	248.068
<b>Dívida pública consolidada corrigida (% do PIB)*</b>	<b>130,4</b>	<b>126,5</b>	<b>122,9</b>	<b>118,9</b>	<b>114,6</b>	<b>110,2</b>
<b>Despesa com juros (M€)</b>	<b>7.836</b>	<b>8.047</b>	<b>7.716</b>	<b>7.839</b>	<b>7.999</b>	<b>7.922</b>
Taxa de juro implícita média da dívida (% PE)		3,3	3,2	3,2	3,3	3,2
<b>Diferença despesa com juros VPE-PE</b>	<b>0</b>	<b>-250</b>	<b>-178</b>	<b>-134</b>	<b>-57</b>	<b>0</b>

Fonte: INE (2016) e cálculos dos autores a partir do PE (2017-2021)

Como se constata na tabela anterior, o Programa de Estabilidade do Governo assume que a taxa de juro implícita da dívida se mantém aproximadamente constante, entre 3,2% e 3,4% entre 2017 e 2018.

Pelo que se afigura que ocorrerão desvios favoráveis significativos nesta rubrica da despesa pública no período 2017-2021. Na Variante ao Programa de Estabilidade (VPE) aqui proposta (vide Secção 8), consideraram-se poupanças na despesa com juros associadas apenas à antecipação da amortização do FMI e de redução da taxa de juro nos mercados de: 250, 178, 134 e 57 milhões de euros entre 2017 e 2020. A taxa de juro implícita da dívida pública mantém-se entre 3,2% e 3,3%, por conseguinte, similar à do PE2017/21.

Acresce que o PE2017/21, embora considerando o efeito da alteração da política de provisões para riscos gerais do Banco de Portugal (BdP), não considera o efeito, em 2018 e anos seguintes, do programa alargado de compra de ativos e, em particular, de ativos do sector público (PSPP), nos impostos e dividendos a entregar pelo Banco de Portugal ao Estado. Estima-se que no final de 2017 o BdP venha a deter cerca de 28 mil milhões de euros de dívida pública em carteira, no âmbito do PSPP, a que acresce dívida privada e dívida de instituições multilaterais. Essa dívida será mantida no balanço do BdP por vários anos, gerando significativos rendimentos com juros. De acordo com as atuais regras do PSPP, quando essa dívida pública chegar à maturidade os bancos centrais nacionais devem adquirir nova dívida pública, até ao limite de 33% de cada série de dívida transacionável de médio e longo prazo. A maturidade residual média da dívida pública portuguesa detida pelo Banco de Portugal era no final de 2016 próxima

de 10 anos. Assim, o Banco de Portugal deverá auferir juros significativos pela dívida pública e outros ativos detidos no balanço entre 2017 e 2021.

O Orçamento do Estado de 2017 contemplava um aumento dos dividendos pagos pelo Banco de Portugal, na sequência de uma proposta do Grupo de Trabalho para a sustentabilidade da dívida externa para alteração dos critérios de constituição de provisões para riscos gerais, pelo Banco de Portugal. Na realidade os dividendos e impostos sobre lucros distribuídos pelo Banco de Portugal vieram a ser inferiores aos previsto no OE2017 (estima-se em 130 milhões de euros).

Por conseguinte, o PE2017/21 tem intrínseco um determinado nível de juros auferidos pelo Banco de Portugal derivados do PSPP e dos restantes ativos adquiridos no âmbito do programa alargado de compra de ativos do BCE, em 2016, bem como um determinado nível de provisões para riscos gerais associados à constituição de novas provisões para riscos gerais da dívida pública adquirida pelo Banco de Portugal em 2016.

Contudo, porque o stock de dívida pública portuguesa detida pelo Banco de Portugal aumenta entre 2015 e 2017, e porque parte das provisões para riscos gerais desaparecem em anos posteriores (a dívida pública mantém-se no balanço durante vários anos, mas as provisões para riscos gerais são constituídas apenas aquando da sua aquisição pelo Banco de Portugal), é necessário considerar o efeito do PSPP nas contas públicas no período 2018-2021.

Ora o PE 2017-2021 não contabiliza esse efeito, o que se corrige nesta análise.

Estima-se aqui que o efeito positivo do PSPP nas contas públicas em 2018-2021 será de cerca de 470 milhões de euros por ano, entre dividendos e impostos sobre lucros pagos pelo Banco de Portugal ao Estado, em comparação com o nível registado em 2017. Esse montante é adicionado à rubrica de “*outras receitas correntes*”, embora parte desse fluxo de receitas adicional venha a ser registado como receitas de IRC (nesse caso, com algum desfasamento temporal).

A estimativa aqui avançada poderá subestimar o efeito favorável do PSPP nas contas públicas no período 2017-2021, dado que não considera o efeito do eventual aumento dos lucros do BCE nos resultados do Banco de Portugal, nem as receitas da restante carteira de ativos do Banco de Portugal, no âmbito do programa alargado de compra de ativos do BCE, nem considera ainda a previsível extensão em 2018 do programa alargado de compra de ativos do BCE.

## 5. Prestações sociais

Sem prejuízo da sua importância política, qualquer discussão sobre estratégia orçamental não pode evitar uma abordagem das prestações sociais. Estas assumem uma importância central e crescente na intervenção do setor público na economia, a qual que vai muito para além do seu papel fundamental enquanto estabilizador em momentos de crise económica. Obviamente, são uma peça essencial na concretização da função redistributiva do Estado e naturalmente no seu papel de promoção da equidade, de redução das desigualdades e do risco de pobreza. Tudo isto é refletido na sua importância na despesa pública: em 2016, as prestações representaram cerca de 42% do total das despesas das administrações públicas.

No que diz respeito à evolução das prestações sociais, importa distinguir dois grandes grupos: de um lado, as pensões (cerca de três quartos do total), designadamente as pensões de velhice, ligadas à evolução demográfica, e, do outro lado, as restantes prestações.

De forma simplificada, na ausência de alterações significativas de orientação das políticas públicas na área social (i.e. num cenário de políticas invariantes), a despesa em prestações sociais tenderá a manter-se, em termos reais, estáveis ou mesmo em gradual retração, exceto em momentos de crise – onde poderão subir bastante, de forma pelo menos parcialmente automática. Já as pensões (de velhice) têm uma tendência crescente estrutural em função do envelhecimento da população, sem prejuízo de outros fatores mais específicos do sistema de pensões português, como a maturação do próprio sistema, com a crescente presença de carreiras contributivas mais longas, e o “phasing in” de regras mais penalizadoras ao nível da formação das pensões.

Em qualquer caso, em função da sua dimensão, conclui-se que, sem prejuízo de eventuais alterações de políticas que um Governo possa querer introduzir e que devem ser incorporadas na estratégia e projeções orçamentais, as pensões merecem especial atenção.

As prestações sociais são, na sua grande maioria, despesas da Segurança Social e da Caixa Geral de Aposentações. A Segurança Social incorpora três sistemas: o sistema previdencial, o sistema de proteção social de cidadania e ainda o chamado sistema complementar.

Em termos simples, o sistema previdencial é financiado pelas contribuições realizadas pelos trabalhadores e paga pensões de velhice, invalidez e sobrevivência, alguns subsídios (eg. doença ou morte) e prestações contributivas de desemprego, tendo em geral o objetivo da substituição dos rendimentos do trabalho. Tratam-se de prestações contributivas, onde o direito a receber deriva e é função das contribuições realizadas ao longo da sua vida ativa, devendo ser financiadas com as contribuições dos trabalhadores no ativo, em “relação sinalagmática directa” (Lei de Bases da Segurança Social) – no caso das pensões, esse constitui o mecanismo de transmissão essencial do nexo geracional (na terminologia de Mendes, 2005) implícito no sistema.

O sistema de proteção social de cidadania incorpora a concretização de diversas funções sociais do Estado, sendo assim financiado pelo respetivo Orçamento, e inclui

formatos e regimes de pensões que existem tendo em vista objetivos de política social ou redistributiva, e.g. pensões sociais e pensões rurais, prestações e outras formas de apoio ao emprego, e várias prestações com objetivos redistributivos, de apoio às famílias, ou de ação social.

A Segurança Social incorpora também o chamado sistema complementar, que corresponde no essencial às responsabilidades com pensões assumidas na sequência da integração em 2011/12 na Segurança Social de variados esquemas de pensões independentes, até então geridos de forma privada, relativos a empresas do setor financeiro.

Além da Segurança Social, a despesa em prestações sociais engloba também uma outra vertente, a da Caixa Geral de Aposentações (CGA), regime especial e independente para os funcionários públicos. Tendo a CGA sido encerrada em 2005 a novos subscritores, deixou de poder receber contribuições dos funcionários públicos que iniciaram funções a partir desse momento, os quais passaram a contribuir para o regime geral da Segurança Social. À semelhança do que acontece na Segurança Social, mas em menor dimensão, a CGA cumpre também algumas funções em nome do Estado, como o pagamento de subvenções a antigos titulares de cargos políticos.

Tabela 6 – Despesa em prestações sociais, 2011/2014-17

	2011	2014	2015	2016	2017 (OE)	% Despesa Adm. Pub. 2016	Var. méd. anual 2014-17
<b>Administrações Públicas</b>							
Prestações sociais (Cont. Nac.)	33.325	34.088	34.637	35.007	35.615	42,0%	1,1%
Transferências correntes	34.207	36.151	35.069	35.522	36.094	42,6%	0,0%
<b>Adm. Central e Seg. Social</b>							
Transf. correntes consolidadas	33.353	35.223	34.306	34.917	35.503	41,9%	0,2%
<b>Segurança Social</b>							
<b>Prestações sociais</b>	<b>20.827</b>	<b>22.146</b>	<b>22.048</b>	<b>22.323</b>	<b>23.446</b>	<b>26,8%</b>	<b>1,4%</b>
Pensões e complementos	14.449	15.954	15.753	16.124	16.155	19,3%	0,3%
<b>Caixa Geral de Aposentações</b>							
<b>Despesa Efetiva</b>	<b>8.962</b>	<b>9.492</b>	<b>9.692</b>	<b>9.703</b>	<b>9.797</b>	<b>11,6%</b>	<b>0,8%</b>
Pensões	8.714	9.327	9.505	9.507	9.607	11,4%	0,7%

Fontes: MF-DGO, ISS, Tribunal de Contas e cálculos próprios

Quanto à Segurança Social, os 22 mil M€ de prestações sociais em 2016 encerram, pelas razões já referidas, realidades muito distintas. A maior fatia corresponde a pensões (19,3% da despesa pública), da qual a maior parte diz respeito a pensões de velhice. Desta última, cerca de três quartos corresponde a pensões do subsistema previdencial: 12.365 milhões em 2016, correspondentes, portanto, a pouco mais de metade (55%) das prestações sociais no seu conjunto.

Já as contribuições sociais, naturalmente, correspondendo ao financiamento de apenas uma parte das prestações sociais da Segurança Social, são inferiores: pouco menos de 15 mil M€ em 2016, cerca de 8% do PIB nesse ano.

Tabela 7 – Pensões e contribuições da Segurança Social (2011, 2014-17)

	2011	2014	2015	2016	2017 (OE)	% Despesa Adm. Pub. 2016	Var. méd. anual 2014-17
<b>Segurança Social</b>							
<b>Prestações sociais</b>	<b>20.827</b>	<b>22.146</b>	<b>22.048</b>	<b>22.323</b>	<b>23.446</b>	<b>26,8%</b>	<b>1,4%</b>
Pensões e complementos	14.449	15.954	15.753	16.124	16.155	19,3%	0,3%
Das quais: Velhice	11.064	11.917	11.756	12.106	12.543	14,5%	1,3%
Desemprego e apoio ao emprego	2.104	2.238	1.760	1.510	1.467	1,8%	-10,0%
Outros	4.274	3.954	4.534	4.689	5.824	5,6%	10,2%
<b>Contribuições sociais</b>	<b>13.473</b>	<b>13.658</b>	<b>14.042</b>	<b>14.776</b>	<b>15.383</b>		<b>3,0%</b>

Fontes: MF-DGO, ISS, Tribunal de Contas e cálculos próprios

Nos últimos anos, apesar de a Segurança Social e o próprio subsistema previdencial terem já registado alguns excedentes, no que diz respeito às pensões de velhice o sistema não tem sido autossustentado. Assim, embora as transferências de fundos do Estado para a Segurança Social consistam, em grande parte, no que corresponde ao necessário para cumprir as funções sociais que lhe estão confiadas (designadas transferências “para cumprimento da Lei de Bases da Segurança Social”), têm também incorporado a cobertura de necessidades de financiamento das pensões do sistema previdencial (as chamadas transferências “extraordinárias” ou, no Orçamento da Segurança Social, “para compensação do défice da Segurança Social”).

Tabela 8 – Transferências do Orçamento do Estado para a Segurança Social

	2014	2015	2016	2017 (OE)	% Despesa Adm. Pub. 2016	% Despesa Adm. Cent. 2016	Var. méd. anual 2014-17
<b>Segurança Social</b>							
<b>Transferências do OE (+ IVA Social, PES e ASECE)</b>	<b>9.329</b>	<b>9.028</b>	<b>8.653</b>	<b>7.963</b>	<b>10,4%</b>	<b>13,8%</b>	<b>-3,9%</b>
<i>Das quais:</i>							
Financiamento LBSS	7.662	6.464	6.618	6.737	7,9%	10,5%	-3,2%
Compensação do défice Seg. Social	1.329	894	650	430	0,8%	1,0%	-24,6%
Pensões bancários/regimes especiais	497	487	479	476	0,6%	0,8%	-1,1%

Fontes: MF-DGO, ISS, Tribunal de Contas e cálculos próprios

No seu conjunto, as transferências têm subido, mas pouco: prevê-se uma subida de 1,8% no Orçamento de 2017 (semelhante à do ano anterior) para 6.737 milhões, o que representa 10,5% da despesa da Administração Central. A componente das transferências “extraordinárias” ascendeu em 2014, ano ainda de saída da crise, a mais de 1.300 milhões. Em 2016, haviam já recuado para menos de metade, 650 milhões de euros, correspondente a 1% da despesa da Administração Central. Isto é, em 2017, e anos seguintes, a cobertura do eventual défice no sistema de pensões contributivas “custa” menos de 1% da despesa do Estado.



Este custo, sendo relativamente reduzido, não deixa de poder motivar alguma preocupação: designadas “extraordinárias” (pois está implícita a ideia de um apoio em momentos de exceção), estas transferências, embora se tenham vindo a reduzir, têm persistido ao longo do tempo, mesmo alguns anos após o abatimento da recessão económica.

Finalmente, a despesa em pensões no âmbito do sistema complementar tem-se mantido muito estável: os 479 milhões de euros transferidos para a Segurança Social com vista a assegurar o pagamento dessas pensões em 2016 são praticamente idênticos aos registados em 2014 (497 milhões de euros). Esta despesa, que terá de ser assumida durante as próximas décadas, deve ser considerada, mas pode ser lida mais corretamente não como um “custo”, mas como um compromisso a saldar no âmbito da operação então realizada. O Estado recebeu uma compensação pela assunção desses compromissos, que terá rondado os 6 mil milhões de euros, reduzindo assim o nível da dívida pública.

Tabela 9 – Despesas e contribuições da Caixa Geral de Aposentações (2011, 2014-17)

	2011	2014	2015	2016	2017 (OE)	% Despesa Adm. Pub. 2016	% Despesa Adm. Cent. 2016	Var. méd. anual 2014-17
<b>Caixa Geral de Aposentações</b>								
<b>Despesa Efetiva</b>	<b>8.962</b>	<b>9.492</b>	<b>9.692</b>	<b>9.703</b>	<b>9.797</b>			<b>0,8%</b>
Pensões	8.714	9.327	9.505	9.507	9.607	11,4%		0,7%
<i>Das quais: Aposentação e invalidez</i>	7.889	8.222	8.369	8.348		10,0%		
Outros	249	166	187	196				
<b>Contribuições</b>	<b>3.363</b>	<b>4.421</b>	<b>3.869</b>	<b>3.958</b>	<b>3.809</b>	<b>4,7%</b>		<b>-3,7%</b>
<b>Dotação OE</b>	<b>4.453</b>	<b>4.131</b>	<b>4.858</b>	<b>4.926</b>	<b>5.047</b>	<b>5,9%</b>	<b>7,9%</b>	<b>5,1%</b>
Da qual: financiamento défice	4.202	3.870	4.604	4.663	4.784	5,6%	7,4%	5,4%

Fontes: MF-DGO, ISS, Tribunal de Contas e cálculos próprios

A dimensão da Caixa Geral de Aposentações é bastante significativa: em 2016, os 9,5 mil milhões de euros em pensões equivalem a 77% das pensões do sistema previdencial. Uma parte (41% das pensões em 2016) é financiada por contribuições dos subscritores ainda no ativo, mas a fatia maior corresponde essencialmente a uma dotação do Orçamento do Estado para “financiamento do défice da CGA” (4,7 mil milhões de euros, 49% das pensões correspondentes). Esta dotação, correspondente em 2016 a 7,4% da despesa da Administração Central, tem crescido nos últimos anos (2,6% previsto para 2017 e 5,4% ao ano em média desde 2014) e tem um significativo peso nas despesas públicas.

Uma explicação imediata para a necessidade desta dotação prende-se com o já explicado encerramento do sistema. Sem entrada de novos subscritores, gera-se naturalmente um défice, pois a CGA, à semelhança do sistema previdencial da Segurança Social, funciona em regime de repartição, isto é, as prestações devidas aos pensionistas em determinado momento são financiadas pelas contribuições dos trabalhadores no ativo. Dito isto, esta não será, parece, justificação suficiente para

explicar a maior parte do déficit. Desde logo, tal implica logicamente que haveria contribuições “em excesso” na Segurança Social, resultantes de uma “nova população” de funcionários públicos que passou a descontar para a Segurança Social sem existir a correspondente geração reformada – o que não é imediatamente visível tendo em conta a atual situação no sistema previdencial.

Para além disso, poderá existir uma insuficiência atuarial das contribuições (ou excesso das pensões), para que uma avaliação realizada em 2013 já apontava. Refira-se a este propósito que, contrariamente ao que já acontecia na Segurança Social, o Estado até 2009 não realizava contribuições da parte do empregador para a CGA, resultando na prática numa taxa contributiva global (considerando tanto contribuições por conta do empregado como do empregador) bastante mais baixa no caso dos salários na função pública.

Tabela 10 – Pensões médias e n.º pensões/aposentados (2011, 2014-16)

	2011	2014	2015	2016	Var. 15/16	Taxa var. méd. anual 14-16
<b>Segurança Social</b>						
N.º pensões de velhice	1.951	2.007	2.023	2.036	0,7%	0,4%
Pensão média (velhice)	350	366	357	366	2,3%	-0,1%
<b>Caixa Geral de Aposentações</b>						
Subscritores (aposentação)	453	485	473	464	-2,0%	-1,1%
Pensão média (aposentação)	1.264	1.279	1.281	1.283	0,2%	0,1%

Fonte: ISS, Tribunal de Contas e cálculos próprios

Finalmente, observe-se também que a uma despesa de valor comparável (77% como referido), corresponde um universo de beneficiários bastante mais reduzido: cerca de 464 mil subscritores recebem pensões de aposentação da CGA, cerca de um quarto do número de pensões de velhice pagas pela Segurança Social em 2016, ligeiramente acima dos dois milhões (não é possível conhecer com exatidão o número de pensionistas, que será algo inferior).

De futuro, o crescimento (automático, i.e., não discricionário) do montante das pensões, em particular das pensões de velhice, será influenciado pela sua indexação de forma não linear à taxa de inflação e à taxa de crescimento do PIB. Na prática, o valor das pensões deverá crescer sistematicamente abaixo da taxa de inflação, sobretudo para os pensionistas com rendimentos mais elevados, gerando, em termos reais, uma tendência a diminuir na despesa média por pensionista. Naturalmente, uma alteração do perfil de rendimentos dos pensionistas (i.e. o salário médio dos novos pensionistas ultrapassar o salário médio dos que saem do sistema por morte), terá influência em sentido contrário.

Dito isto, bastante mais importante do que a despesa média por pensionista para a evolução da despesa em pensões, e consequentemente, em prestações sociais, nos próximos anos é o número de pensionistas. As inelutáveis tendências demográficas farão aumentar esta despesa.

Num breve olhar para as projeções incorporadas no cenário do PE, estas parecem suficientemente conservadoras para acomodar o crescimento das pensões esperado nesse contexto, pelo menos, num cenário de políticas quase invariantes. O PE (Tabela 7, Anexo 1) prevê um crescimento da despesa em pensões, entre 2017 e 2020, de mais de 5 p.p. do PIB, o que, considerando o crescimento do PIB nominal previsto, corresponde a uma taxa média de variação anual de 5,5% no período.

Tabela 11 – Pensões médias e n.º pensões/aposentados (2011, 2014-16)

	Taxa de variação média anual		
	14-17	17-20	17-20
	CGE/OE	PE	OE*
<b>Segurança Social</b>			
<b>Prestações sociais</b>	1,4%	2,3%	
Pensões	0,3%	5,5%	
Das quais: Sistema previdencial	2,2%		2,1%
<b>Caixa Geral de Aposentações</b>			
Pensões	0,7%	2,9%	

\*Relatório de Sustentabilidade Financeira da Segurança Social anexo ao Relatório do Orçamento do Estado para 2017

Fonte: DGO/MF e cálculos próprios

Note-se que esta evolução é bastante superior à prevista no Relatório de Sustentabilidade da Segurança Social anexo ao Relatório do Orçamento do Estado para 2017 (sendo nesse exercício de projeção apresentado apenas o valor relativo ao sistema previdencial). Uma eventual explicação para esta evolução poderá residir nas alterações propostas no Programa Nacional de Reformas, onde é apresentado um custo de 2 mil milhões de euros relativo a alterações a realizar neste sistema. Tal não parece, porém, ser refletido nas medidas discricionárias apresentadas.

Em qualquer caso, para analisar em maior detalhe a razoabilidade da variação prevista, seria necessário aceder a informação mais pormenorizada sobre os compromissos implícitos no sistema previdencial. Seria necessário, por exemplo, poder analisar a remuneração média – e contribuições – dos atuais trabalhadores em final de carreira para poder perceber como evoluirá o valor das pensões nos próximos anos. Como recentemente sublinhado por uma nota do CFP (2017b), não tem sido possível obter estes dados para utilização em análises independentes.

## Contribuição para o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social

A Lei de Bases da Segurança Social (Lei 4/2007 de 16 de janeiro) estabelece que:

“1. Reverte para o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social uma parcela entre dois e quatro pontos percentuais do valor percentual correspondente às quotizações dos trabalhadores por conta de outrem, até que aquele fundo assegure a cobertura das despesas previsíveis com pensões, por um período mínimo de dois anos.

2. Os saldos anuais do sistema previdencial, bem como as receitas resultantes da alienação de património e os ganhos obtidos das aplicações financeiras, integram o fundo a que se refere o número anterior, sendo geridos em regime de capitalização.

3. Pode não haver lugar à aplicação do disposto no nº1, se a conjuntura económica do ano a que se refere ou a situação financeira do sistema previdencial justificadamente o não permitirem.”

O último relatório disponível do FEFSS é de 2014<sup>4</sup>, onde consta a informação de que o valor do Fundo era de 13.504 milhões, representando 114,8% do valor das pensões do sistema previdencial, ainda muito longe dos 200% almejados. De notar que esse valor de 114,8% resultou da seguinte evolução no período de ajustamento:

	2011	2012	2013	2014	2015
Valor fundo / Pensões do sistema previdencial	85,7%	101,1%	108,8%	114,8%	
Transferências recebidas do OE	297	2,7	3,4	79,6	

Fonte: Relatório

Verifica-se, assim, que apesar de se estar bastante abaixo do objetivo de ter no Fundo o dobro do valor da despesa com pensões do sistema previdencial, durante o programa da “troika” o reforço do fundo foi muito pequeno, explicado quer pela recessão económica, quer pela situação do sistema previdencial, ela própria um reflexo da recessão e do desemprego<sup>5</sup>. Aquilo que assumimos neste artigo é que durante o período 2018-2021 se retomam de forma crescente e sustentada as contribuições para o FEFSS.

Para se ter uma ideia dos valores de referência, em 2016 as contribuições para o sistema previdencial foram de 14.776 milhões, que correspondem a uma taxa contributiva estatutária normal de 34,75% entre entidade patronal (23,75 p.p.) e trabalhadores (11 p.p.). Dois pontos percentuais daquele valor corresponde a 850 milhões. Por outro lado, o saldo do sistema previdencial em 2016 terá sido de 1.144 milhões de euros (521 milhões descontando a “transferência extraordinária” do OE)<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> Não deixa de ser de registar que em junho de 2017 o último relatório disponível é o de 2014.

<sup>5</sup> Temos já referido noutros artigos que a recessão e o desemprego no período de ajustamento foram superiores àquilo que teria sido necessário devido a uma política orçamental contracionista, muito para além do que estava prevista no memorando de entendimento com a troika. O ano em que isso mais se manifestou foi em 2012.

<sup>6</sup> Fonte: CFP relatório n.º 5/2017 p. 20.

## 6. Consumo intermédio e despesas na saúde

### Consumo intermédio

O “consumo intermédio consiste no valor dos bens e serviços consumidos como elementos de um processo de produção, excluindo os ativos fixos, cujo consumo é registado como consumo de capital fixo. Os bens e serviços podem ser transformados ou utilizados no processo produtivo” (CFP, 2015: 8). Conjuntamente com as despesas com pessoal e prestações sociais, é uma das componentes fundamentais da despesa, representando, em 2017, 12,3% do total da despesa das Administrações Públicas.

De acordo com o PE, prevê-se uma diminuição gradual do peso do consumo intermédio no PIB, nomeadamente de 5,6% em 2017 para 5% em 2021. Já em termos nominais, tal representa um crescimento de 3%, prevendo-se alcançar 11.003 milhões de euros de despesa com consumo intermédio em 2021 (mais 323 milhões de euros face a 2017).

Tabela 12 – Consumo intermédio (2016-2021)

	2016 <sub>e</sub>	2017 <sub>p</sub>	2018 <sub>p</sub>	2019 <sub>p</sub>	2020 <sub>p</sub>	2021 <sub>p</sub>
Despesa total AP (M€)	83.336	87.168	86.829	88.319	89.891	91.766
Consumo intermédio (M€)	10.572	10.680	10.656	10.631	10.812	11.003
Consumo intermédio (% PIB)	5,7%	5,6%	5,4%	5,2%	5,1%	5,0%
% da despesa total	12,7%	12,3%	12,3%	12,0%	12,0%	12,0%
Descongelamento nominal do consumo intermédio (M€)			-300	-300	-200	-100

Fonte: MF (2016b e 2017) e cálculos próprios

Dada a pretensão de redução da despesa anual relativa desta componente, é necessário analisar quais as medidas e/ou reformas implementadas que permitem esta evolução do consumo intermédio.

No Orçamento do Estado para 2017, era previsto que em 2017 o consumo intermédio representasse 5,6% do PIB. Para 2018, segundo o PE, já se espera que represente apenas 5,4%, o que significa que o Governo antevê uma poupança ainda maior decorrente da política de congelamento da despesa em consumo intermédio, já adotada desde 2016: “a despesa com consumo intermédio apresenta uma diminuição do seu peso no PIB de 0,1 p.p., refletindo medidas de racionalização e simplificação dos serviços públicos, a sua reorganização e modernização administrativa e a revisão de despesa em curso, com especial enfoque no setor da saúde, educação e setor empresarial do Estado” (Ministério das Finanças, 2016b: 39).

Entende-se igualmente que esta é a posição que o Governo pretende adotar no horizonte temporal em análise, ou seja pelo menos até 2021, uma vez que a justificação para a redução dos 0,6 p.p. assenta nos “efeitos das medidas de racionalização e simplificação dos serviços públicos, bem como de medidas de contenção de custos em áreas específicas da Administração pública – atualmente objeto de análise aprofundada no âmbito da revisão da despesa” (Ministério das Finanças, 2017: 16).

A aplicação da medida de política orçamental de descongelamento nominal progressivo do consumo intermédio, sem considerar as Parcerias Público-Privadas, tem como objetivo a aplicação de um conjunto de medidas que permitam manter a despesa associada ao consumo intermédio constante face a 2017, por forma a contrariar o natural comportamento desta componente, que cresce de acordo com o PIB nominal. Assim, com estas medidas de contínua contenção o Governo prevê conseguir alcançar uma poupança, mas decrescente, na ordem dos 300 milhões de euros em 2018 e 2019, 200 milhões em 2020, e 100 milhões em 2021. Sem este processo de descongelamento gradual, seria expectável um aumento da despesa associada ao consumo intermédio – e não o registo de poupanças.

Não obstante, era desejável um nível de detalhe e descrição superiores aos presentes no PE, no que a estas medidas de racionalização e simplificação dos serviços públicos diz respeito,<sup>7</sup> e que fossem explicitadas no Programa de Revisão de Despesa, que o Governo está a implementar.

Dada a falta de informação, não se sabe se estas poupanças expectáveis – assentes num aumento real do consumo intermédio – estão dependentes da não concretização de um montante de cativações, que para 2018-2021 ainda não se sabe qual é, mas que para 2017 ascendem a 445 milhões de euros.

Com a falta de informação presente no PE relativamente às medidas de redução do consumo intermédio, que são abordadas apenas de forma genérica – à semelhança de outros anos –, é difícil avaliar a exequibilidade das mesmas, bem como o impacto que poderão representar nas contas nacionais.

## Saúde

Numa análise da rubrica do consumo intermédio é incontornável abordar o subsetor da saúde. Não é possível pretender controlar a despesa com consumo intermédio se não se abordar as despesas com saúde, que historicamente representam uma parcela bastante significativa. Em média, nos últimos 4 anos, o subsetor da saúde representou 70,5% do total da aquisição de bens e serviços da Administração Central – seja com custos relacionados com o seu funcionamento no âmbito dos contratos-programa<sup>8</sup>, seja na aquisição de medicamentos e meios auxiliares de diagnóstico, entre outros.

---

<sup>7</sup> Trata-se de um problema que já não é novo. Já na apreciação do PE2014/17 os autores (Pereira, Cabral e Morais 2014) assinalaram a não justificação das poupanças em consumos intermédios.

<sup>8</sup> Os contratos-programa, introduzidos no Serviço Nacional de Saúde, tiveram como objetivo obter uma separação mais direta e clara entre o financiador – o Estado – e os respetivos prestadores do serviço – os Hospitais EPE (Entidade Pública Empresarial). Pressupõem, à partida, a contratualização das verbas disponíveis, bem como critérios de rigor e transparência a serem cumpridos, e os níveis de desempenho assistencial e económico-financeiro que serão assegurados. Pretende-se, através destes, obter ganhos de eficiência numa área tão sensível como a prestação de cuidados de saúde. É, no entanto, necessário que algumas das cláusulas contratualizadas sejam ajustadas de acordo com as metas propostas, por forma a não ser posta em causa a qualidade do serviço público prestado, nem o cumprimento dos pressupostos negociados. Seria também desejável uma melhoria do sistema de monitorização, tirando maior partido das vantagens que podem advir destes contratos.

Tabela 13 – Aquisição de bens e serviços pela Administração Central (2014-2017)

	2014	2015	2016	2017 <sup>(1)</sup>
<b>Aquisição de bens e serviços (M€)</b>	10.392	10.374	8.499	3.795
Subsetor da saúde (M€)	7.332	7.699	5.668	2.678
% da aquisição de bens e serviços	70,6%	74,2%	66,7%	70,6%

<sup>(1)</sup> Dados referentes apenas ao primeiro semestre

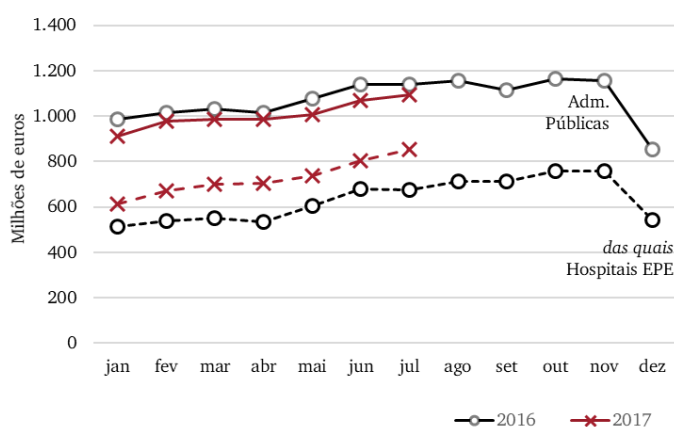
Fonte: DGO (2015, 2016, 2017a e 2017b)

Tal como já referido na subsecção anterior, desde 2016 que se iniciou um exercício de revisão da despesa que, no caso da saúde, se traduziu num esforço de poupança e limitação das despesas que o Serviço Nacional de Saúde contrata exteriormente. Adicionalmente, as cativações de consumos intermédios terão tido também algum impacto neste subsetor (ver CGE2016), embora não em bens e serviços diretamente relacionados com os serviços de saúde prestados, algo previsto no Art. 4.º da Lei do OE.

Associado a este maior controlo da despesa da saúde, surge um dos principais problemas neste subsetor, designadamente, ao nível da dívida não financeira dos Hospitais EPE: os pagamentos em atraso (dívidas por pagar há mais de 90 dias) a fornecedores, em grande medida relacionados com a aquisição de medicamentos. A regularização extraordinária destes passivos ocorrida no final de 2016 não originou alterações no comportamento da dívida dos Hospitais EPE durante 2017. Para este ano foram novamente inscritas dotações centralizadas no orçamento do Ministério das Finanças: “(...) uma segunda no valor de 100 milhões de euros, visando reforçar a sustentabilidade do setor da saúde; e uma última, no montante de 300 milhões de euros, destinada à regularização de passivos não financeiros da Administração Central” (Ministério das Finanças, 2016b: 130).

No entanto, tal como pode ser comprovado na Figura 3, segundo os últimos dados da DGO, referentes a junho, os pagamentos em atraso dos Hospitais EPE já ascendem a 852 milhões de euros, ou seja, mais do dobro da possível regularização para este ano.

Figura 3 – Dívida dos Hospitais EPE (2016-2017)



Fonte: DGO (2017c)

No PE nada é dito referente à estratégia ou solução a implementar para fazer face a esta dívida não financeira. Percebe-se, assim, que caso um dos objetivos seja fazer frente à tendência crescente da dívida a fornecedores dos Hospitais EPE, nomeadamente à

indústria farmacêutica, não existe grande margem para cortes no consumo intermédio – dado o subsetor da saúde representar a maior parcela desta componente da despesa. Tais cortes poderão implicar uma degradação da prestação de um serviço público de qualidade, ou um aumento da dívida.

Este aumento progressivo e continuado da dívida a fornecedores representa uma gestão financeira desadequada, que implica maiores custos, associados aos juros de mora a pagar. Adicionalmente, esta dívida conta para o défice. É certo que em contabilidade pública (numa ótica de caixa – associada à execução orçamental) não entra para a contabilização mensal do défice. No entanto, em contabilidade nacional (numa ótica de compromissos – a que conta para Bruxelas), a dívida a fornecedores da saúde conta para o défice, de acordo com o SEC2010.

É, assim, preciso especial atenção relativamente à orçamentação da despesa associada ao subsetor da saúde. Isto porque, se a dívida dos Hospitais EPE continua a crescer, tal demonstra que a despesa está subestimada, que as verbas orçamentadas não estão a ser suficientes para cobrir os custos incorridos. Será, desta forma, mais realista e adequado aumentar as disponibilidades no consumo intermédio referente ao subsetor da saúde para os próximos anos, por forma a acabar com o aumento crescente da dívida dos Hospitais EPE, e para se poder começar a fazer face aos montantes atuais de dívida, sem ser meramente através de regularizações extraordinárias de dívida, no final de cada ano.

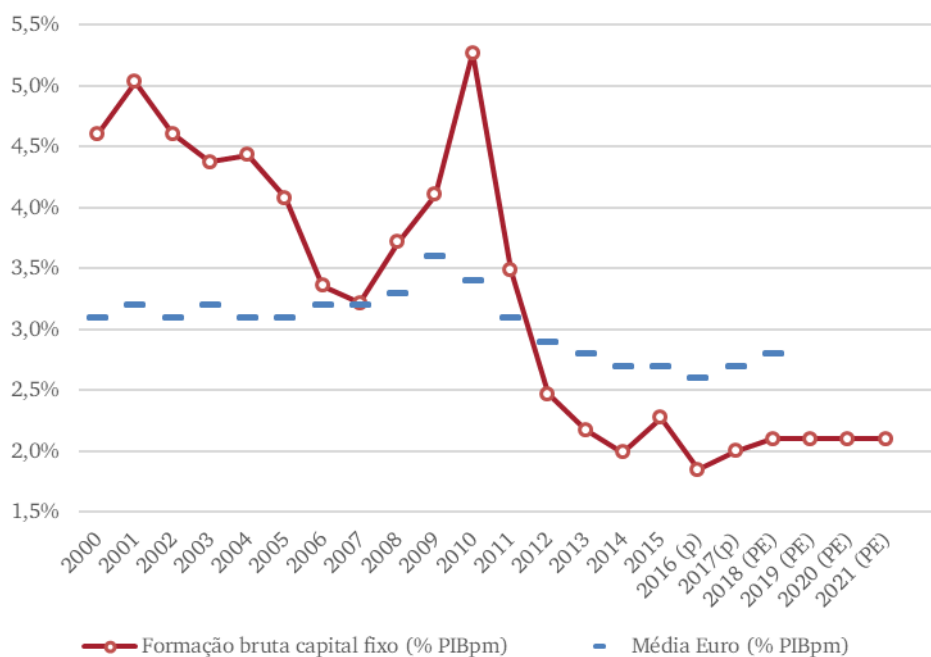
Importa realçar, que o recorrente aumento da dívida a fornecedores na saúde poderá ainda estar alicerçado em potenciais problemas estruturais de gestão, que não são resolvidos através das regularizações financeiras extraordinárias. É necessário um maior escrutínio dos fatores que não estão a operar corretamente, à estrutura de incentivos vigente, aos sistemas de informação e monitorização implementados, à estrutura de governação da saúde, bem como uma análise mais aprofundada à dinâmica de funcionamento dos hospitais.



## 7. Investimento público

Prevê-se no PE a manutenção do investimento público no valor de 2,1% do PIB até 2021. Este valor, lembramos, representa a manutenção de um nível bastante baixo tendo em conta o padrão histórico verificado no período pré-crise e, bem assim, o valor médio nos países da zona euro.

Figura 4 – Evolução do investimento público



Fonte: MF, Comissão Europeia, INE e cálculos próprios

Vários autores têm defendido que o nível de investimento público foi demasiadamente reduzido e, nos próximos anos, deveria ser aproveitada alguma eventual margem orçamental para assegurar um aumento do investimento. Os principais argumentos incluem:

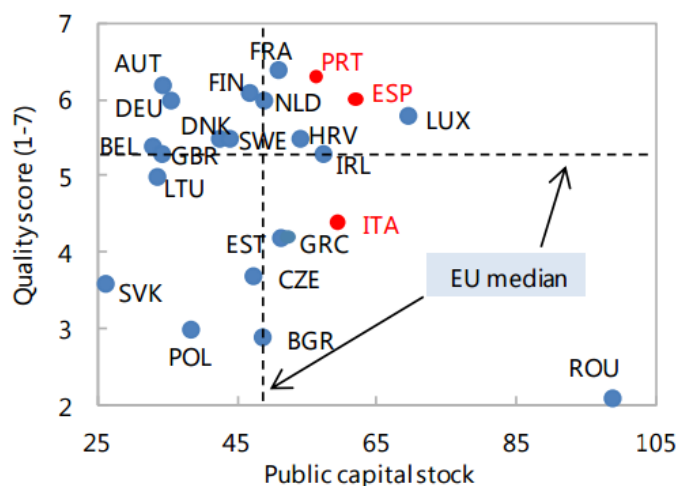
- Se eficiente e produtivo pode mais do que compensar o impacto na despesa através do contributo para o crescimento, contribuindo assim para a redução do peso da dívida no PIB;
- No curto prazo pode apoiar a retoma do investimento privado (*crowding in*), sobretudo se não acompanhado de um aumento do recurso ao setor financeiro interno para financiar a dívida pública adicional correspondente (i.e. com efeitos negativos na oferta de crédito); e
- No longo prazo pode aumentar o produto potencial e contribuir diretamente para o aumento da produtividade, principal lacuna do processo de crescimento que atualmente se verifica.

Naturalmente, isto depende do pressuposto de instituições apropriadas fazerem uma seleção e acompanhamento rigorosos dos projetos a nível técnico (vd., por exemplo, FMI, 2015), bem como de prioridades de política coerentes (sobretudo no plano

intertemporal), pelo que propostas institucionais de melhoria do processo de decisão política a esse nível, p. ex. no sentido de garantir algum grau de compromisso parlamentar além dos partidos de Governo num dado momento, poderão ser também importantes. Veja-se que o horizonte do PE inclui já dois anos da legislatura seguinte.

Todavia, há razões que podem justificar a opção de não priorizar uma retoma do investimento público aos níveis verificados nas duas décadas pré-crise. Parece evidente que esse investimento procurou responder a um conjunto de lacunas ou “atrasos” verificados no país ao nível das infraestruturas, as quais já não existem. Isto mesmo procurou ilustrar uma outra equipa do FMI (Gershenson, Jaeger e Lall (eds.), 2016), que no gráfico abaixo sugere que, em 2015, o *stock* de capital público (em % do PIB) era superior à mediana da UE, e de igual modo, também um indicador de “qualidade” se situava a um nível acima da mediana.

Figura 5 – Stock de capital público e qualidade em países europeus



Nota: reprodução de FMI (2015)

Estas medidas têm algumas limitações, designadamente: o *stock* corresponde apenas ao acumulado do investimento ao longo do tempo, com uma taxa de depreciação hipotética; e a qualidade é um índice subjetivo, de perceção. Além disso, o ideal será comparar estas medidas em percentagem do PIB potencial, o que significa que o nível aqui representado subestima tanto mais o *stock* de capital público “estrutural” quanto maior for o hiato do produto atual, indicador sujeito a significativa dissensão, nomeadamente, no caso português (veja-se que Blanchard e Portugal, 2017 assumem que poderá ser entre -5 a -7% do PIB potencial, divergindo p. ex. da Comissão Europeia que, nas previsões da Primavera de 2017, refere um valor de -0,7%).

Em qualquer caso, diversos estudos (vd. Mourougane et al., 2016 para um exemplo recente) corroboram empiricamente a ideia de que a produtividade e os efeitos de longo prazo dos investimentos públicos serão tanto menores quanto maior for o nível de “partida” do *stock* de capital público.

Embora não assumida, a prática normal nas últimas décadas, tem sido a de o investimento público funcionar como variável de ajustamento das finanças públicas. Não por acaso, os episódios de forte retração do investimento público que se podem ler na Figura 4 (2005-07) e (2010-14) coincidem precisamente com os períodos de mais

forte consolidação orçamental. Ou seja, há muito que o investimento público tem sido a primeira solução e componente a ajustar quando é necessário reduzir o défice das Administrações Públicas. Na variante ao Programa de Estabilidade (VPE2017/21) considerámos a necessidade de algum reforço do investimento público relativamente ao PE2017/21 que teve de ser calibrado com as restantes variáveis orçamentais.

## 8. Uma Variante ao Programa de Estabilidade

### Aspetos metodológicos: PE vs. VPE

Do ponto de vista metodológico iremos distinguir as hipóteses de base no período 2017-21 das consideradas no PE2017. Em relação ao ano 2017, consideramos uma taxa de crescimento real do produto de 2,6%<sup>9</sup>. Em relação aos restantes anos, consideramos o crescimento económico estimado pelo Governo mais um adicional induzido por uma política orçamental relativamente mais expansionista do que a prevista pelo Governo. Consideramos um efeito multiplicador de 0,8 da despesa pública, que não persiste no tempo. Por simplificação, não consideramos um efeito multiplicador da redução dos impostos que é proposta entre 2018 e 2021. O efeito do aumento da despesa pública e do saldo orçamental menos restritivo a partir de 2019 traduz-se num aumento da taxa de crescimento nominal do PIB de entre uma e quatro décimas do PIB entre 2018 e 2021. Em 2018, graças à política orçamental menos restritiva da Variante ao Programa de Estabilidade (VPE) aqui proposta, e ao maior crescimento nominal registado em 2017, o PIB nominal seria 2,3% superior ao previsto no PE (cerca de 5 mil milhões de euros).

Do ponto de vista da consolidação orçamental consideramos que a trajetória do saldo orçamental até 2018 é semelhante à anunciada pelo Governo, mas menos restritiva para os anos 2019 a 2021. Não consideramos desejável, económica, social ou politicamente, que Portugal tenha um excedente primário excessivo, como o sugerido no PE para este período<sup>10</sup>.

Do ponto de vista económico, “excessivo” significa que, a cumprir-se a trajetória do PE, excedentes primários da magnitude projetada constituiriam um travão ao crescimento. Mais do que isso, tais excedentes seriam potencialmente contraproducentes, pois não é claro que o único objetivo fundamental que prosseguiríamos – o de uma redução mais acelerada do peso da dívida pública no PIB – pudesse efetivamente ser atingido. Como argumentam também Blanchard e Portugal (2017), a redução nominal do stock da dívida (numerador) poderia mesmo ser anulada pelo crescimento mais lento do PIB (denominador).

Do ponto de vista social e político, “excessivo” significa que consideramos que, mesmo após os últimos dois anos de alguma reposição de rendimentos, a situação dos trabalhadores em funções públicas degradou-se de tal modo desde as primeiras medidas de contenção, em 2010, e as expectativas de descongelamento de carreiras são tais que uma política fortemente restritiva neste campo não seria socialmente aceite com facilidade. Ora, a política restritiva inscrita no PE2017/21 resulta de se assumir implicitamente que se seguiria de perto o ajustamento estrutural exigido pelas regras do pacto no sentido de alcançar o objetivo de médio-prazo (OMP) para as finanças públicas, em termos de saldo estrutural, no período.

<sup>9</sup> Trata-se do ponto médio do intervalo estimado pelo ISEG (2,4% - 2,8%), em maio de 2017.

<sup>10</sup> Poderá sempre argumentar-se que os valores dos últimos anos dos PE, neste caso 2020 e 2021, são sempre otimistas, e nunca cumpridos – a análise dos múltiplos PE apresentados na última década assim o demonstra.

Convém recordar que o OMP se situava nos -0,5% do PIB (saldo estrutural), passou para 0,25%, e será revisto em 2018 – altura em que será tomada a decisão política de manter o atual OMP ou de o fazer reverter para o valor de referência. Interessa também relembrar que o valor de referência estabelecido no Pacto de Estabilidade e Crescimento e no “Tratado orçamental”, e vertido na Lei de Enquadramento Orçamental, é o de -0,5% do PIB.

A VPE apresentada neste artigo assenta num saldo global quase equilibrado em 2021, a que corresponderá um saldo estrutural ligeiramente deficitário dado o hiato do produto ser positivo. Importa, contudo, salientar a diferença do saldo primário em 2021. Enquanto o Governo apresenta o valor de 4,9% do PIB, algo que com taxas de crescimento modestas nenhum país alcançou, nós consideramos o objetivo de um saldo primário de 3,6%, já de si ambicioso e exigente<sup>11</sup>. As restantes diferenças podem ser analisadas na tabela seguinte.

---

<sup>11</sup> Mesmo este saldo primário é considerado excessivo, pelo que convém explorar todas as possibilidades de reduzir os encargos correntes da dívida, de forma a permitir reduzir o excedente orçamental primário para cerca de 1,5%-2% do PIB. Uma das razões para considerar a possibilidade de rever em baixa o saldo orçamental global é o de poder reduzir o saldo primário.

Tabela 14 – PE versus VPE (2017-2021), em milhões de euros

	2017p	2018p	2019p	2020p	2021p
Saldo orçamental, % PIB (PE)	-1,5%	-1,0%	-0,3%	0,4%	1,3%
Saldo orçamental, % PIB (VPE)	-1,5%	-1,0%	-0,6%	-0,3%	0,1%
Saldo primário, % PIB (PE)	2,8%	3,0%	3,6%	4,2%	4,8%
Saldo primário, % PIB (VPE)	2,6%	2,8%	3,2%	3,4%	3,6%
Receita efetiva (PE)	84.153	84.855	87.706	90.739	94.407
<i>Em % do PIB</i>	43,3%	43,0%	42,9%	42,8%	42,9%
Receita efetiva (VPE)	84.872	86.500	89.697	92.841	96.078
<i>Em % do PIB</i>	44,1%	43,5%	43,5%	43,5%	43,3%
<b>Diferença (VPE-PE)</b>	<b>719</b>	<b>1.645</b>	<b>1.991</b>	<b>2.103</b>	<b>1.671</b>
Receita fiscal e contributiva, % PIB (PE)	36,6%	36,4%	36,3%	36,2%	35,9%
Receita fiscal e contributiva, % PIB (VPE)	36,7%	36,5%	36,4%	36,2%	35,6%
Despesa efetiva (PE)	87.168	86.829	88.319	89.891	91.766
<i>Em % do PIB</i>	45,7%	44,0%	43,2%	42,4%	41,7%
Despesa efetiva (VPE)	87.841	88.581	91.038	93.576	95.963
<i>Em % do PIB</i>	45,7%	44,5%	44,2%	43,8%	43,3%
<b>Diferença (VPE-PE)</b>	<b>673</b>	<b>1.752</b>	<b>2.719</b>	<b>3.685</b>	<b>4.197</b>
Despesas com pessoal (PE)	20.975	21.312	21.671	21.837	22.006
<i>Em % do PIB</i>	11,1%	10,8%	10,6%	10,3%	10,0%
Despesas com pessoal (VPE)	21.639	22.171	22.716	23.284	23.866
<i>Em % do PIB</i>	11,3%	11,1%	11,0%	10,9%	10,8%
<b>Diferença (VPE-PE)</b>	<b>664</b>	<b>858</b>	<b>1.045</b>	<b>1.447</b>	<b>1.860</b>
Despesa com consumo intermédio (PE)	10.680	10.656	10.631	10.812	11.003
<i>Em % do PIB</i>	5,6%	5,4%	5,2%	5,1%	5,0%
Despesa com consumo intermédio (VPE)*	11.072	11.459	11.872	12.299	12.742
<i>Em % do PIB</i>	5,8%	5,8%	5,8%	5,8%	5,7%
<b>Diferença (VPE-PE)</b>	<b>392</b>	<b>803</b>	<b>1.241</b>	<b>1.487</b>	<b>1.739</b>
Formação Bruta Capital Fixo (PE)	3.817	4.144	4.293	4.452	4.621
Formação Bruta Capital Fixo (VPE)	4.100	4.350	4.600	5.000	5.400
<b>Diferença (VPE-PE)</b>	<b>283</b>	<b>206</b>	<b>307</b>	<b>548</b>	<b>779</b>

Fonte: MF (2016b e 2017) e cálculos próprios. (nota o valor do PIB para 2017 na VPE é superior ao valor do PE).

Note-se que as diferenças entre o PE e a VPE refletem-se numa margem orçamental positiva quer em 2017, devido a um crescimento económico superior ao que estava previsto no PE, quer em 2018-21, por metas menos exigentes do ponto de vista orçamental, mas que acabam por ter um efeito multiplicador positivo no PIB (efeitos de segunda ordem). Assim, tanto a receita como a despesa no cenário da VPE são superiores. No final do período (2021), o Governo pretende, através de política orçamental restritiva, alcançar um peso do Estado na economia de 41,7%, mas no nosso cenário este será superior (43,2%).

Definido um cenário macroeconómico e uma trajetória orçamental de referência, é necessária uma opção sobre a composição do ajustamento, isto é, a parcela de ajustamento realizada do lado da receita e da despesa.

## Uma variante ao Programa de Estabilidade 2017-21

Do lado da receita, considera-se neste cenário alternativo os efeitos de tendência e os efeitos das medidas de política discricionária. A tendência é incorporada pela atualização dos dados da receita em função das elasticidades dos impostos e contribuições sociais em relação ao PIB. Em relação às receitas não fiscais, assumimos o mesmo cenário que o Governo, considerando apenas o efeito nos dividendos recebidos do Banco de Portugal ao abrigo do programa PSPP, contabilizados em “*outras receitas correntes*”. Em termos de medidas discricionárias, assume-se um ligeiro desagravamento dos impostos sobre o rendimento a partir de 2018 (IRS em 2018 e 2019, IRC em 2020 e 2021), e dos impostos sobre a produção (IVA) em 2021.

Do lado da despesa, são recalculadas a despesa em juros, as despesas com pessoal, o nível de emprego público e as prestações sociais. Para todas estas variáveis, foram elaboradas previsões que não conflituam com a perspetiva geral do Programa do XXI Governo, mas não vão necessariamente ao encontro do PE, em função das alterações no contexto macroeconómico, como deverá ser evidente em abril de 2018, com o novo PE, e mesmo na Proposta de Orçamento do Estado para 2018.

Como se viu na secção relativa à despesa pública com pessoal, considerámos insuficiente a dotação orçamental logo para 2017, e para que se alcance um descongelamento progressivo das carreiras a partir de 2018. Assim, assumimos um efeito base em 2017 de mais 500 milhões de euros. Em relação aos anos subsequentes, consideramos que a *tendência* de evolução da despesa deve ser em linha com a inflação (usámos o deflator do PIB)<sup>12</sup> e que as *medidas discricionárias* de reforço para acomodar o descongelamento progressivo das carreiras são a despesa adicional de modo a que se obtenha um crescimento nominal total da despesa com pessoal de 2,5% por ano, ainda assim abaixo do crescimento do PIB nominal.

Do mesmo modo, considerámos um efeito base de acréscimo de despesa do consumo intermédio na ordem dos 350 milhões de euros logo em 2017, de modo a responder mais realisticamente às necessidades e a evitar o crescimento de pagamentos em atraso – nomeadamente na saúde. Este efeito base é projetado para diante com uma tendência de crescimento com a inflação e medidas discricionárias de reforço sobretudo no sector da saúde que, como vimos, está, independentemente de ineficiências de gestão, suborçamentado. A margem para reforço do consumo intermédio é aquilo que faz o consumo intermédio crescer a 2,5% ao ano.

---

<sup>12</sup> Em época de normalidade da política orçamental, que almejamos seja alcançada proximamente, a evolução da despesa com pessoal, assumindo a constância do emprego público é afetada pelo salário médio dos que se aposentam, do salário médio (menor) dos que entram, e da evolução salarial dos que permanecem que deve considerar no mínimo uma tendência de atualização com a inflação (para não haver quebra dos salários reais) e as progressões e promoções na carreira dos que ficam. Se o *drift* salarial das saídas e entradas é negativo, já o *drift* das promoções e progressões é positivo.

Na tabela seguinte, apresentam-se sintetizadas as medidas discricionárias adotadas que se distinguem das apresentadas pelo Governo – destacadas a itálico.<sup>13</sup> A tabela seguinte resume, assim, o enquadramento geral das diferenças entre o cenário base adotado e o cenário base do PE.

---

<sup>13</sup> Não é possível comparar diretamente a Tabela 14 com a apresentada pelo Governo pelas seguintes razões. Consideramos efeitos base de aumentos em 2017 quer nas despesas em pessoal quer em consumos intermédios que o Governo não considera. Consideramos um efeito tendência de acréscimo, de acordo com a inflação, quer no pessoal quer nos consumos intermédios que o Governo não considera. Deste modo as medidas discricionárias incrementais são incrementais face às tendências que no nosso caso são diferentes das do Governo.



Tabela 15 – Medidas discricionárias assumidas pela VPE, em milhões de euros

Componente/medida	2017	2018	2019	2020	2021
<b>TOTAL DA RECEITA</b>	<b>-130</b>	<b>931</b>	<b>215</b>	<b>-267</b>	<b>-265</b>
Total da receita (sem contribuições extraordinárias)	-	410	215	-267	-265
<b>Impostos correntes sobre Rendimento e Património</b>	<b>-</b>	<b>-175</b>	<b>-75</b>	<b>-320</b>	<b>-700</b>
Descongelamento gradual das carreiras	-	30	30	30	30
Contenção do emprego público	-	-5	-5	0	0
IRS e IRC: desagravamento fiscal	-	-200	-100	-350	-730
<b>Impostos s/Produção e Importação</b>	<b>-</b>	<b>411</b>	<b>90</b>	<b>0</b>	<b>-500</b>
Contribuição Extraordinária sobre o Setor Bancário (CSB)	-	187	-	-	-
Contribuição Extraordinária sobre o Setor Energético (CESE)	-	90	-	-	-
Contribuição Extraordinária sobre o Setor Energético 2 (CESE2)	-	30	-	-	-
Contribuição sobre a Indústria Farmacêutica (CEIF)	-	14	-	-	-
Outros impostos (exceto IVA)	-	90	90	-	-
IVA	-	-	-	-	-500
<b>Contribuições Sociais p/fundos SS</b>	<b>-</b>	<b>58</b>	<b>58</b>	<b>77</b>	<b>77</b>
Descongelamento gradual das carreiras	-	77	77	77	77
Contenção do emprego público	-	-19	-19	0	0
<b>Outra Receita Corrente</b>	<b>-130</b>	<b>470</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Transferências de capital recebidas</b>	<b>-</b>	<b>167</b>	<b>142</b>	<b>-24</b>	<b>858</b>
Fundos Estruturais	-	167	142	-24	-90
<i>Pre-paid margins EFSF</i>	-	-	-	-	948
<b>TOTAL DA DESPESA</b>	<b>602</b>	<b>715</b>	<b>640</b>	<b>802</b>	<b>1.080</b>
<b>Consumo intermédio</b>	<b>352</b>	<b>221</b>	<b>229</b>	<b>237</b>	<b>246</b>
Reforço adicional para a saúde	352	221	229	237	246
<b>Despesas com pessoal</b>	<b>500</b>	<b>207</b>	<b>191</b>	<b>204</b>	<b>210</b>
Descongelamento gradual das carreiras	-	238	222	204	210
Contenção do emprego público	-	-31	-31	-	-
<b>Prestações Sociais</b>	<b>-</b>	<b>260</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
Aumento extraordinário das pensões	-	120	-	-	-
Pensões antecipadas	-	80	-	-	-
Prestação social de inclusão	-	60	-	-	-
<b>Juros</b>	<b>-250</b>	<b>-178</b>	<b>-134</b>	<b>-57</b>	<b>0</b>
Poupanças em juros do pagamento antecipado ao FMI	-250	-178	-134	-57	0
<b>Subsídios</b>	<b>-</b>	<b>-20</b>	<b>-31</b>	<b>-11</b>	<b>0</b>
Fundos Estruturais	-	-20	-31	-11	0
<b>Outra Despesa Corrente</b>	<b>-</b>	<b>-180</b>	<b>-90</b>	<b>-90</b>	<b>-45</b>
Contenção da outra despesa corrente	-	-180	-90	-90	-45
<b>Formação Bruta de Capital fixo</b>	<b>-</b>	<b>368</b>	<b>447</b>	<b>530</b>	<b>697</b>
Fundos Estruturais	-	162	140	-18	-82
Acréscimo - var. ajustamento	-	206	307	548	779
<b>Outras Despesas de Capital</b>	<b>-</b>	<b>36</b>	<b>28</b>	<b>-12</b>	<b>-27</b>
Fundos Estruturais	-	36	28	-12	-27
<b>Impacto no saldo</b>	<b>-732</b>	<b>216</b>	<b>-425</b>	<b>-1.069</b>	<b>-1.345</b>

Nota: a itálico destacam-se os valores assumidos pelos autores que se diferenciam dos inscritos no PE.

Fonte: MF (2017) e cálculos próprios

Por fim, utilizámos como variáveis de ajustamento o investimento público e o desagravamento fiscal<sup>14</sup>. Se o primeiro tem sido, e continuará a ser, a principal variável orçamental de ajustamento, a fiscalidade deverá, à medida que as condições o permitam, ser ajustada em baixa para compensar os significativos aumentos de impostos ocorridos sobretudo em 2013.

Para finalizar o exercício do cenário base da VPE, com medidas discricionárias, comparámos apenas como referencial a evolução da despesa efetiva com o crescimento do PIB potencial, dado que, de acordo com o art.º 20º n.6 da Lei de Enquadramento Orçamental: *“Enquanto não for atingido o objetivo de médio prazo, o ajustamento anual do saldo estrutural não pode ser inferior a 0,5 % do PIB, e a taxa de crescimento da despesa pública, líquida de medidas extraordinárias, temporárias ou discricionárias do lado da receita, não pode ser superior à taxa de referência de médio prazo de crescimento do PIB potencial, conforme definido no Pacto de Estabilidade e Crescimento.”*

Do ponto de vista político, a margem para negociação reside nas diferenças na receita e na despesa. Do ponto de vista desagregado – ver tabela seguinte –, a análise incorpora todos os inputs desenvolvidos nas secções anteriores, nomeadamente nas despesas com pessoal, juros, consumo intermédio e as medidas discricionárias adicionais apresentadas, que foram calibradas neste cenário base de modo a obter-se um valor razoável para a formação bruta de capital fixo.

---

<sup>14</sup> O investimento público tem sido de facto a variável de ajustamento como referimos. Considerarmos quatro variáveis principais de ajustamento (FBCF, IRC, IRC e IVA) permite introduzir mais graus de liberdade nas opções de políticas. Seria possível não efetivar o desagravamento fiscal e permitir maior investimento público. De qualquer modo o cenário apresentado permite um crescimento razoável do investimento público, mesmo com desagravamento fiscal.

Tabela 16 – Previsão da Conta das AP (2017-2021) segundo VPE, em M€

	2016 <sub>e</sub>	2017 <sub>p</sub>	2018 <sub>p</sub>	2019 <sub>p</sub>	2020 <sub>p</sub>	2021 <sub>p</sub>
Receita Fiscal	46.332	48.254	49.654	51.473	53.157	53.996
Impostos sobre a Produção e Importação	27.258	28.412	29.476	30.622	31.836	<b>32.580</b>
Impostos sobre Rendimento e Património	19.074	19.842	<b>20.177</b>	<b>20.852</b>	<b>21.322</b>	<b>21.416</b>
Contribuições para Fundos da SS	21.595	22.509	23.353	24.260	25.222	26.208
Das quais: Contribuições Sociais Efetivas	-	17.749	18.352	19.218	20.141	20.906
Vendas	6.743	7.200	7.301	7.360	7.632	7.922
Outra Receita Corrente	4.002	<b>5.007</b>	<b>5.206</b>	<b>5.377</b>	<b>5.558</b>	<b>5.751</b>
<b>Total das Receitas Correntes</b>	<b>78.672</b>	<b>82.970</b>	<b>85.514</b>	<b>88.470</b>	<b>91.569</b>	<b>93.878</b>
Receita de capital	942	1.902	987	1.227	1.272	2.201
<b>Total Receitas</b>	<b>79.613</b>	<b>84.872</b>	<b>86.500</b>	<b>89.697</b>	<b>92.841</b>	<b>96.078</b>
Consumo Intermédio (saúde)	10.572	<b>11.072</b>	<b>11.459</b>	<b>11.872</b>	<b>12.299</b>	<b>12.742</b>
Despesas com pessoal	20.847	<b>21.639</b>	<b>22.171</b>	<b>22.716</b>	<b>23.284</b>	<b>23.866</b>
Prestações Sociais	35.007	35.615	<b>36.570</b>	<b>37.468</b>	<b>38.209</b>	<b>39.211</b>
Juros	7.836	<b>8.047</b>	<b>7.716</b>	<b>7.839</b>	<b>7.999</b>	<b>7.922</b>
Subsídios	1.042	1.104	987	1.022	1.060	1.100
Outra Despesa Corrente	4.392	5.501	4.341	4.498	4.664	4.841
<b>Total Despesa Corrente</b>	<b>79.695</b>	<b>82.978</b>	<b>83.244</b>	<b>85.416</b>	<b>87.516</b>	<b>89.683</b>
Formação Bruta Capital Fixo	2.795	4.100	4.350	4.600	5.000	5.400
Outra Despesas Capital	802	763	987	1.022	1.060	880
<b>Total Despesa Capital</b>	<b>3.641</b>	<b>4.863</b>	<b>5.337</b>	<b>5.622</b>	<b>6.060</b>	<b>6.280</b>
<b>Total Despesa</b>	<b>83.336</b>	<b>87.841</b>	<b>88.581</b>	<b>91.038</b>	<b>93.576</b>	<b>95.963</b>
Total despesa (taxa de variação)	-	5,4%	0,8%	2,8%	2,8%	2,6%
<b>Capacid. (+)/Nec. (-) Financ. Líquido</b>	<b>-2,0%</b>	<b>-1,5%</b>	<b>-1,0%</b>	<b>-0,6%</b>	<b>-0,3%</b>	<b>0,1%</b>
<b>Saldo Global</b>	<b>-3.723</b>	<b>-2.969</b>	<b>-2.081</b>	<b>-1.341</b>	<b>-735</b>	<b>115</b>
<b>Saldo Primário</b>	<b>4.113</b>	<b>5.078</b>	<b>5.635</b>	<b>6.498</b>	<b>7.265</b>	<b>8.037</b>
Saldo Primário (% PIB)	2,2%	2,6%	2,8%	3,2%	3,4%	3,6%
<b>PIB 2ª ordem (M€)</b>	<b>184.931</b>	<b>192.867</b>	<b>200.269</b>	<b>208.202</b>	<b>216.598</b>	<b>225.126</b>
PIB 2ª ordem (%)	-	4,3%	3,8%	4,0%	4,0%	3,9%
<b>PIB nominal (M€)</b>	<b>184.931</b>	<b>192.328</b>	<b>198.867</b>	<b>206.027</b>	<b>213.650</b>	<b>221.768</b>
PIB nominal (%)	-	4,0%	3,4%	3,6%	3,7%	3,8%
<b>Deflator - assumindo constante</b>	<b>1,6%</b>	<b>1,4%</b>	<b>1,5%</b>	<b>1,6%</b>	<b>1,6%</b>	<b>1,6%</b>
<b>ΔPIB real (ISEG e MF)*</b>	<b>-</b>	<b>2,6%</b>	<b>1,9%</b>	<b>2,0%</b>	<b>2,1%</b>	<b>2,2%</b>
<b>ΔPIB real (VPE)</b>	<b>-</b>	<b>2,9%</b>	<b>2,3%</b>	<b>2,3%</b>	<b>2,4%</b>	<b>2,3%</b>

Fonte: INE (2016), MF (2016b e 2017) e cálculos próprios. (\*) ISEG para 2017 e MF 2018 a 2021.

## Limitações impostas pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento

Em Julho de 2016, no âmbito do procedimento por défices excessivos, o Conselho recomendou que Portugal fizesse um ajustamento do saldo estrutural de 0,6 pontos percentuais por ano. Entretanto Portugal saiu do procedimento por défices excessivos e, por conseguinte, esta recomendação deixou de ser vinculativa, aplicando-se as regras “normais”.

Tais regras, isto é, do braço preventivo do Pacto de Estabilidade e Crescimento, prevêem um ajustamento estrutural linear, mas inferior em cada ano a 0,75 p.p. do PIB por ano, para serem atingidas uma de duas metas: a redução da dívida pública acima de 1/20 em cada ano; ou a convergência para o objectivo de médio prazo (OMP), que no caso de Portugal, é um saldo estrutural de +0,25% do PIB.

No caso de Portugal, tanto o PE do Governo como a VPE aqui proposta cumprem a regra da dívida logo no primeiro ano (2017), não necessitando sequer do período de transição permitido de 3 anos (vide última linha da tabela abaixo).

Por conseguinte, a restrição activa é o ajustamento estrutural linear para o OMP de +0,25% do PIB em 2021. A Comissão Europeia, no seu pacote de primavera, estimou que o saldo estrutural de Portugal foi de 2% do PIB em 2016, por conseguinte, igual ao saldo nominal. Para convergir para +0,25% em 2021, afigura-se que seriam necessários ajustamentos estruturais de 0,45 p.p. do PIB por ano até 2021 (estranhamente, a Comissão estima no seu relatório que são necessários ajustamentos estruturais de 0,6 p.p. por ano).

O OMP irá ser revisto em 2018 para o caso de Portugal, a quem é exigido o segundo mais elevado OMP da União Europeia. Uma revisão em baixa que fizesse o OMP regressar a -0,5% do PIB, reduziria o esforço de ajustamento estrutural necessário para o cumprimento das regras do Pacto em cada ano para 0,3 p.p. do PIB até 2021. Contudo, o cálculo do OMP resulta de uma fórmula inscrita no chamado Código de Conduta para aplicação das regras do Pacto, cujo resultado depende do excesso do peso da dívida pública no PIB e dos “custos do envelhecimento” projetados no caso particular de cada país. Parece assim inverosímil que tal revisão possa ser politicamente viável, dado que implicaria ou um incumprimento objetivo das regras ou uma alteração das mesmas, embora o Governo deva procurar defendê-la nas instâncias europeias.

Dito isto, há várias críticas que podem ser aduzidas a este OMP.

Primeiro, um saldo estrutural positivo significa que o objectivo implícito de longo prazo para a dívida pública é que ela desapareça por completo, tornando-se negativa (ou seja o Estado teria uma posição líquida credora e não devedora). Ou seja, um OMP positivo indicia o antecipar (“frontloading”) de forma brusca o esforço de ajustamento orçamental. Mesmo um saldo estrutural de -0,5% (e posteriormente -1%) como definido no Tratado Orçamental se traduziria num nível de dívida pública demasiado baixo, para o bom funcionamento dos mercados financeiros.

Segundo, vários autores têm argumentado contra a utilização do saldo estrutural como indicador vinculativo nas regras orçamentais, tendo em conta os problemas intrínsecos à estimação da receita e despesa estruturais e, sobretudo, do hiato do produto (ver Valença, 2015 para um exemplo e resenha das críticas). Na senda de tais críticas, vários ministros das finanças da zona euro, em que se inclui o ministro das finanças de Portugal, escreveram uma carta à Comissão Europeia defendendo alterações a esse nível. E note-se que, como já referido, as estimativas para o hiato do produto da economia portuguesa atualmente são muito variadas, dependendo das metodologias utilizadas pelas diferentes instituições.

Uma via possível para aliviar o esforço de ajustamento estrutural em cada ano, de modo a permitir uma estratégia mais consentânea com a proposta na VPE, passa por

Portugal, como previsto nas regras, solicitar que o ajustamento estrutural em cada ano seja reduzido, em função de certas despesas públicas elegíveis para serem “descontadas” à despesa considerada no âmbito do ajustamento estrutural. Designadamente, investimento no âmbito dos fundos estruturais ou do chamado “Plano Juncker”, ou despesa pública relacionada com segurança ou situações de catástrofe ou emergência.

Despesas consideradas como necessárias para a implementação de medidas de políticas qualificáveis como “reformas estruturais” podem também aí ter um papel. Acresce que o Governo pode argumentar que parte da redução estrutural da despesa resulta da redução da dívida e da concomitante redução da despesa com juros, nomeadamente devido à redução da taxa de juro implícita da dívida. Finalmente, as regras permitem um desvio de até 0,25 p.p. do PIB face ao objectivo de ajustamento estrutural, sob determinadas condições.

## 9. Algumas opções de política

Uma estratégia orçamental a quatro anos corporiza desde logo decisões endógenas de dupla natureza. As escolhas anuais de política económica e social, sob restrições financeiras, que caracterizam os sucessivos Orçamentos do Estado<sup>15</sup> e decisões nacionais sobre o posicionamento de Portugal nos fora europeu, em que participa e onde se delibera sobre as regras orçamentais europeias. Uma estratégia deve também antecipar qual será o comportamento de outros agentes e instituições externas (instituições europeias, agências de rating, etc.) face ao caminho escolhido pelo país.

O exercício neste artigo parte do pressuposto que Portugal se quer manter no euro, mas assume uma posição pró-ativa relativamente às regras orçamentais. Consideramos que o Governo português deve defender em 2018 que o Objetivo de Médio Prazo (OMP) para as finanças públicas, volte a ser os -0,5% do PIB do saldo estrutural e não os atuais +0,25%. Não é exequível social e politicamente nem é economicamente desejável alcançar o excedente orçamental primário previsto no PE para 2021. A trajetória que aqui propomos (VPE2017/21) permite alcançar o primeiro valor (mas não o segundo) o que significa que teríamos alcançado em 2021 o fim da redução do défice nominal.

Consideramos ainda, embora isso não seja contemplado neste artigo, que seria importante uma renegociação da dívida com os credores oficiais, e que uma consolidação orçamental bem-sucedida cria melhores condições para essa renegociação. Importa lembrar que a metodologia de análise da dinâmica de dívida e do seu peso no PIB, realizada por instituições internacionais, pelo Governo português e que também aqui adotámos, por razões de comparabilidade, não considera as necessidades de financiamento adicionais que geralmente têm sucedido no passado (aumentos de capital em empresas públicas, incluindo hospitais, etc.). A estratégia para a redução do peso da dívida passa assim por duas dinâmicas distintas: i) os ganhos de reputação (e de *rating*) associados à consolidação orçamental sustentada permitem diminuir direta e indiretamente os juros da dívida e melhorar a sua dinâmica, ii) uma renegociação permitiria um efeito de descida *one shot* do seu valor atual.

Na secção anterior apresentámos o recálculo de valores do Programa de Estabilidade com duas origens distintas. Por um lado, dados macroeconómicos mais recentes dos que os usados pelo Governo aquando da apresentação do Programa de Estabilidade em abril 2017. Por outro, uma variante no enquadramento orçamental inscrito no PE2017/21, sobretudo nas componentes de consumo intermédio, que deverá crescer mais do que previsto, sobretudo na área da saúde; e na componente de pessoal tendo em conta o previsível impacto do descongelamento das carreiras em 2018 e anos seguintes. Do ponto de vista da trajetória orçamental, adotamos o mesmo esforço de consolidação no ano 2018, mas uma política orçamental mais neutra (menos restritiva) do que a inscrita no PE2017/21.

Sendo este o cenário base macroeconómico e de consolidação orçamental subjacente a VPE aqui proposta há inúmeras opções de política que são consistentes com esse cenário. Para garantir uma consolidação orçamental que mantenha a boa reputação que

---

<sup>15</sup> Em artigo anterior (Pereira e Morais, 2014) apresentámos os diferentes cenários para que poderia evoluir o peso da despesa pública em Portugal, em função de diferentes possíveis opções políticas.

o país alcançou, é necessário realizar uma redução, mesmo que moderada, mas contínua do défice orçamental que permita uma redução do peso da dívida e contribua para a redução da despesa em juros.

O cenário base aqui apresentado ver Tabelas 11 e 12 (VPE2017/21) caracteriza-se por um aumento da despesa pública nominal inferior ao crescimento do PIB nominal de modo que o peso da despesa no PIB diminui. Essa diminuição é, porém, menor que a verificada no Programa de Estabilidade do Governo. Adicionalmente, em ambos os casos, há uma ligeira diminuição do nível de fiscalidade (rácio de impostos e contribuições sociais no PIB).

Tabela 17 – As opções de política: cenários alternativos ao PE, 2017-21

Componente/medida	2017	2018	2019	2020	2021
<b>VPE2017/21</b>					
Impostos s/ Rendimento e Património	-	-375	-75	-320	-700
Impostos s/ Produção e Importação*	-	0	0	0	-500
Despesas com pessoal	500	207	191	204	210
Prestações Sociais		260	0	0	0
<b>Políticas alternativas (VPE II)</b>					
Impostos s/ Rendimento e Património		-175	25	0	-460
Impostos s/ Produção e Importação*					-200
Despesas com pessoal	500	407	291	424	500
Prestações Sociais		260	0	0	250
<b>Políticas alternativas (VPE III)</b>					
Impostos s/ Rendimento e Património		-175	25	0	-460
Impostos s/ Produção e Importação*					-200
Despesas com pessoal	500	407	191	314	400
Prestações Sociais		260	100	110	350

\*Excluindo contribuições extraordinárias

Fonte: MF e cálculos próprios

Um pacote alternativo de políticas (VPE II) que privilegiasse a reposição da qualidade dos serviços públicos e da motivação dos seus servidores passaria por não diminuir o nível de fiscalidade até 2021, com a exceção do efeito por arrastamento de 2017 da eliminação da sobretaxa, e afetar os recursos assim obtidos a um reforço das despesas com pessoal dos serviços públicos mais carenciados.<sup>16</sup> Deste modo, só em 2021 se poderia perspetivar um desagramento fiscal em sede de IRS, IRC ou IVA.

Um outro pacote alternativo de políticas (VPE III), também associado ao não desagramento fiscal, seria afetar parte dos recursos obtidos pelo não desagramento fiscal à rubrica de despesas com o pessoal, e outra parte a um reforço discricionário das prestações sociais. Uma situação semelhante à deste cenário poderia verificar-se no caso de as atuais projeções de médio prazo para a evolução da despesa em pensões se viessem a revelar optimistas, isto é, se o seu crescimento fosse superior ao esperado.

Finalizamos com um pacote de medidas que não consideramos exequível por diferentes razões. Primeiro, um desagramento fiscal ainda maior do que o enunciado

<sup>16</sup> O efeito macroeconómico de um aumento de impostos (VPE II comparado com VPE I) e de um aumento da mesma magnitude da despesa, apesar de não afetar diretamente o saldo orçamental tem um ligeiro efeito expansionista que aqui ignoramos. Para simplificar, e visto que esta secção destina-se apenas a clarificar que há políticas alternativas associadas a um cenário

no cenário base (VPE2017/21) de forma a reduzir quer o nível de fiscalidade quer o peso do Estado na economia. Não consideramos que seja viável essa redução a par de uma redução significativa do esforço fiscal de cidadãos e empresas (medido pelo nível de fiscalidade) antes de 2021. Uma redução discricionária de impostos, teria de estar associada a redução de despesa, dada a restrição orçamental definida tendo em conta a situação da dívida pública e o enquadramento europeu, não só teria um efeito restritivo na economia, como não disponibilizaria recursos necessários para o descongelamento das carreiras na função pública.



## 10. Conclusão

A trajetória de consolidação orçamental do XXI Governo Constitucional, sem medidas extraordinárias *one off*, é menos restritiva do que a proposta pelo anterior Governo (PE2014/18). Porém, uma análise crítica do PE2017/21, particularmente quando considerados os dados macroeconómicos e orçamentais mais recentes, sugere que é preciso começar a pensar numa Variante ao Programa de Estabilidade 2017/21 e a criar as condições políticas europeias para que esta se possa materializar, designadamente, no próximo Programa de Estabilidade.

A trajetória de ajustamento orçamental em 2017-18 aqui proposta é idêntica à do Governo, mas para 2019-21 advoga-se uma política orçamental menos restritiva do que a proposta pelo Governo no PE2017/21. Mesmo com essa possível trajetória alternativa de consolidação orçamental definida, fica ainda em aberto a combinação de políticas compatíveis com essa nova trajetória. O pacote concreto anual de políticas públicas durante este período terá a sua materialização em sucessivos Orçamentos do Estado que serão resultantes dos processos de negociação política. Cada configuração de políticas é uma *escolha sob restrições*. O objetivo deste artigo é clarificar a natureza dessas possíveis escolhas, dentro de uma trajetória de ajustamento exequível.

Já no passado os autores (Pereira, Cabral e Morais, 2014) tinham defendido uma trajetória de consolidação orçamental mais moderada e sustentada do que a proposta no PE2014/18, pelo XIX Governo Constitucional. A trajetória de consolidação do PE2014/18 era, afigura-se, excessivamente restritiva e recessiva e, por conseguinte, não adequada económica e socialmente – com efeito, a trajetória então proposta acabou por não se concretizar em 2014-16, se atendermos aos principais indicadores orçamentais.

O cenário base apresentado na variante ao Programa de Estabilidade (VPE2017/21) concretiza *uma* de entre várias das combinações de políticas possíveis para esse ajustamento. O cenário tem as seguintes linhas de força:

- Logo no ano de 2017 a despesa pública deverá ter um reforço de consumos intermédios (com menores cativações que em 2016) e de despesas com pessoal, que compensam o acréscimo de receitas fiscais e contributivas, de forma a se alcançar o mesmo objetivo para o saldo orçamental.
- Existe apenas uma ligeira redução do nível de fiscalidade (impostos mais contribuições sociais) no período de ajustamento orçamental até 2021. Reduzir significativamente o esforço fiscal e melhorar o saldo orçamental só seria possível com uma redução da despesa pública em sectores chave como a saúde ou educação, o que não nos parece desejável.
- O peso das despesas com pessoal é superior ao apresentado pelo Governo dado um maior efeito preço associado ao descongelamento das carreiras entre 2017 e 2021, bem como da atualização dos salários nominais dos trabalhadores em funções públicas, de modo a garantir o seu poder de compra em termos reais. A dinâmica do descongelamento faseado das carreiras pode ser mais ou menos dilatada. É, contudo, preciso ter em conta que as carreiras estão congeladas há muitos anos e as expectativas legítimas dos trabalhadores em funções públicas

vão no sentido de não dilatar muito no tempo esse descongelamento das carreiras. Também ter em conta que apesar do objetivo anunciado no PE2017/21 seja o da redução do emprego público, não é isso que se tem verificado recentemente.

- O peso dos consumos intermédios também é superior dado que o grosso desta despesa é despesa em saúde, pelo que se advoga o reforço desta despesa, para que não haja uma acumulação de dívidas a fornecedores. A redução das dívidas na saúde passa por duas coisas distintas: o reforço orçamental que deverá acontecer a par de uma melhoria da gestão. Sem esta, e mesmo com reforços orçamentais, as dívidas continuarão a crescer. Neste sentido, o aumento da dotação orçamental para a saúde dentro dos limites orçamentais afigura-se uma condição necessária, mas não suficiente, para a resolução do problema.

Dado o rácio elevado da dívida no produto, os caminhos da trajetória do défice orçamental são reduzidos. Alargá-los exige negociação política. Mas para cada trajetória de redução do défice há várias opções que devem ser debatidas no espaço público e político, de forma integrada e não de forma isolada. A apresentação de vários cenários de políticas mostra que a margem orçamental existente, embora pequena, permite algumas opções. Contudo, também significa que se se quer diminuir o nível de fiscalidade isso tem de ser feito à custa das prestações sociais, das despesas com pessoal ou dos consumos intermédios. Se não se quer reduzir os impostos, há que escolher entre reforçar as despesas com pessoal, as prestações sociais ou os consumos intermédios. As escolhas têm também de ser feitas dentro de cada rubrica. Por exemplo, em relação à despesa com pessoal quer-se dar prioridade ao descongelamento das carreiras, à atualização salarial ou ao emprego público? Não parece existir margem para os três simultaneamente. No cenário base considera-se o descongelamento das carreiras e apenas atualizações salariais para compensar a inflação que se irá registar entre 2017 e 2021, mantendo-se o nível de emprego público constante, ao nível de 2017.

Este artigo sugere ainda argumentos adicionais para que, quando chegada a hora de discutir o objetivo de médio prazo (OMP) para o saldo estrutural português com as instituições europeias – processo que ocorrerá até ao final de 2018 –, se advogue o regresso do OMP dos atuais +0,25% do PIB para os -0,5% do PIB. Quer uma eventual renegociação da dívida, não considerada neste artigo, quer uma revisão em baixa do OMP, traduzir-se-iam por um menor esforço orçamental, ou seja, um excedente primário orçamental significativamente menor em 2021. De qualquer modo, o cenário base utilizado no presente artigo não pressupõe essa renegociação e tem um objetivo de médio prazo de um saldo global ligeiramente excedentário, a que corresponderá um saldo estrutural ligeiramente deficitário.

Uma trajetória orçamental, para além da racionalidade económica tem de ser social e politicamente viável. Os autores defendem que a variante ao Programa de Estabilidade 2017/21 aqui proposta responde melhor a essas exigências, ao aumentar o leque de possíveis opções concretas de políticas públicas, sem prejudicar o fundamental dos objetivos macro-orçamentais que o peso da dívida pública impõe.

# Referências

- Blanchard, Olivier e Pedro Portugal (2017). *Portugal and the Euro*, Working Paper 17-8, Peterson Institute for International Economics.
- Conselho das Finanças Públicas [CFP] (2015). *Glossário de termos das Finanças Públicas*. Versão 1.0 (abril 2015).
- CFP (2017). *Análise ao Programa de Estabilidade 2017-2021*.
- CFP (2017b). *Declaração de incumprimento por parte do Instituto de Informática, I.P., da Segurança Social do dever de prestação de informação em tempo oportuno*. Disponível online
- Direção-Geral da Administração e do Emprego Público [DGAEP] (2017). *Síntese Estatística do Emprego Público (SIEP) – 1.º Trimestre de 2017*. Departamento de Estatística do Emprego Público, 15 de maio de 2017.
- Direção-Geral do Orçamento [DGO] (2015). *Síntese da Execução Orçamental 2014 – dezembro*. Publicação mensal, 23 de janeiro de 2015.
- DGO (2016). *Síntese da Execução Orçamental – dezembro 2015*. Publicação mensal, 26 de janeiro de 2016.
- DGO (2017a). *Síntese da Execução Orçamental – dezembro 2016*. Publicação mensal, 26 de janeiro de 2017.
- DGO (2017b). *Síntese da Execução Orçamental – junho 2017*. Publicação mensal, 25 de julho de 2017.
- DGO (2017c). *Síntese da Execução Orçamental – julho 2017*. Publicação mensal, 25 de agosto de 2017.
- Fournier, Jean-Marc (2016). *The positive effect of public investment on economic growth*. Economics Department Working Paper, n.º 1347, OCDE.
- Fundo Monetário Internacional [FMI] (2015). *Making Public Investment More Efficient*, Staff Report, 11 June 2015.
- Gershenson, D., A. Jaeger e S. Lall (2016). (eds.) *From Crisis to Convergence: Charting a Course for Portugal*. Departmental Paper, International Monetary Fund, 2016.
- Governo de Portugal (2015). *Programa do XXI Governo Constitucional*. Governo de Portugal, Lisboa.
- Grupo de Trabalho para a Sustentabilidade da Dívida Externa [GT], Louçã, F., Galamba, J., St. Aubyn, M., Pereira, P. T., Soares, P. F., Gil, P. Cabral, R. e Paes Mamede, R. (2017). *Sustentabilidade das dívidas externa e pública*. Relatório do Grupo de Trabalho, abril 2017.
- Mendes, F. R. (2005). *Conspiração grisalha: segurança social, competitividade e gerações*. Oeiras: Celta Editora.

- Ministério das Finanças (2012). *Orçamento do Estado 2013 – Relatório*. Outubro, 2012.
- Ministério das Finanças (2013). *Orçamento do Estado 2014 – Relatório*. Outubro, 2013.
- Ministério das Finanças (2014). *Orçamento do Estado 2015 – Relatório*. Outubro, 2014.
- Ministério das Finanças (2016a). *Orçamento do Estado 2016 – Relatório*. Fevereiro, 2016.
- Ministério das Finanças (2016b). *Orçamento do Estado 2017 – Relatório*. Outubro, 2016.
- Ministério das Finanças (2017a). *Programa de Estabilidade 2017-2021*. Abril de 2017.
- Ministério das Finanças (2017b). *Conta Geral do Estado 2016*.
- Mourougane, A. et al. (2016), *Can an Increase in Public Investment Sustainably Lift Economic Growth?*, OECD Economics Department Working Papers, No. 1351, OECD Publishing, Paris
- Organization for Economic Cooperation and Development [OCDE] (2015). *Government at a Glance 2015*. OECD Publishing, Paris.
- Partido Socialista (2015). *Programa Eleitoral do Partido Socialista – Eleições legislativas 2015*.
- Pereira, P. T., Cabral, R. e Morais, L. T. (2014). *Estratégias orçamentais para Portugal 2014-2020*. IPP Policy paper nº1/2014.
- Pereira, P. T. e Morais, L. T. (2015). *Renovar a esperança: estratégia orçamental para Portugal no quadro do euro*, in Soromenho-Marques, V. e Pereira, P. T. (eds.) *Afirmar o Futuro: Políticas Públicas para Portugal*, Vol. I, pp. 122-205. Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa.

## IPP *Policy Paper* 10. Setembro 2017

ISSN: 2183-9360

### *Estratégias orçamentais 2017-2021: as opções de política*

Autores: Ricardo Cabral, Luís Teles Morais,  
Paulo Trigo Pereira e Joana Andrade Vicente

Design: IPP

As opiniões aqui expressas vinculam somente os autores e não refletem necessariamente as posições do IPP, da Universidade de Lisboa, ou qualquer outra instituição a que quer os autores, quer o IPP estejam associados.  
Nem o IPP nem qualquer seu representante é responsável pelo uso por terceiros da informação aqui contida.  
Este texto não pode ser citado, reproduzido, distribuído ou publicado sem autorização prévia e explícita dos seus autores.



Rua Miguel Lupi, n.º20, 1249-078 Lisboa, Portugal  
+351 213 925 986 info@ipp-jcs.org