



Conselho das Finanças Públicas
Portuguese Public Finance Council

Análise da Proposta de Orçamento do Estado para 2016

Relatório Conselho das Finanças Públicas
Nº 2/2016
Março 2016



Necessidade de um quadro plurianual

- O CFP tem sempre defendido a necessidade de o Orçamento do Estado se integrar num quadro de política económica de médio prazo
 - Aí deve incluir-se um Quadro Plurianual de Programação Orçamental efetivamente vinculativo, que sirva como instrumento de responsabilização orçamental, no contexto de uma consolidação orçamental duradoura capaz de reduzir a vulnerabilidade da economia a flutuações económicas e a choques financeiros
 - Só um quadro dessa natureza pode apoiar a formulação e execução de políticas públicas estáveis e servir de base a uma gestão das despesas públicas que assegure a sua sustentabilidade
-



A nova LEO e o Semestre Europeu

- A exigência de um quadro desse tipo está já consagrada na nova Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro)
 - A nova LEO prevê um período transitório de três anos para a sua completa entrada em vigor, dada a necessidade de reformas de fundo no domínio das infraestruturas da gestão financeira pública
 - Contudo, a melhor integração do Orçamento do Estado num quadro de política económica de médio prazo é já possível e é mesmo necessária, tanto a nível nacional, como no contexto da coordenação de políticas a nível da área do euro, um processo necessariamente multilateral, previsto no Semestre Europeu
-



O calendário da POE/2016

- O calendário para a apresentação da POE/2016 frustrou em larga medida a possibilidade de seguir essa sequência, que deverá ser retomada com o Programa de Estabilidade a apresentar em abril
 - A definição de uma estratégia macro-orçamental coerente e clara quanto à natureza e *timing* das medidas a adotar deve eliminar um conjunto de riscos que caracterizam a atual Proposta de Orçamento do Estado, relativos
 - ao cenário macroeconómico
 - às previsões de receitas
 - às previsões de despesas
-



Riscos: Cenário macroeconómico

- Ainda que mitigados pelas alterações entretanto introduzidas, permanecem riscos significativos no respeitante à
 - previsão de crescimento da procura externa num enquadramento internacional que continua a agravar-se
 - previsão de subida da taxa de inflação, do deflator do PIB e do próprio crescimento económico, que não tem em conta o impacto da subida dos preços internos sobre a competitividade da produção nacional relativamente a produtos importados
 - previsão de aceleração do investimento privado, num contexto de crescente incerteza e de perda de competitividade-custo não compensada por outras medidas que permitam credibilizá-la, a nível estrutural e de modo independente do financiamento público
-



Riscos: Previsões de receitas

- Riscos decorrem do cenário macroeconómico, particularmente relevante para fundamentar as previsões de receitas fiscais
 - No caso dos impostos indiretos, não parece ser tida em conta a reação previsível dos agentes económicos, de reduzir a quantidade procurada de bens sobre que incidem aumentos significativos da tributação, como é o caso do Imposto sobre o Tabaco e do Imposto sobre Veículos
 - As previsões de receita para 2016 baseiam-se ainda numa estimativa para 2015, podendo vir a ser afetadas pelo *carry-over* de uma desaceleração observada no último trimestre desse ano
-



Riscos: Previsões de despesas

- O acréscimo resultante da reversão de anteriores medidas deve, segundo a POE/2016, ser compensado por outros itens da despesa corrente e por uma quebra nas despesas de capital
 - No entanto, o Relatório não especifica suficientemente medidas que assegurem essa evolução, sobretudo medidas que se insiram num quadro plurianual que permita a realização de ganhos de eficiência capazes de garantir a sua sustentabilidade
 - Com referência às dotações para prestações sociais, a POE/2016 prevê aumentos muito reduzidos relativamente a 2015, que não parecem em linha com medidas suscetíveis de explicar essa contenção
-



Riscos: Investimento

- Apesar da intenção enunciada no Relatório da POE/2016 de acelerar a execução dos fundos do novo quadro comunitário, o investimento público deverá cair em 2016, apenas aumentando no caso das administrações regional e local
 - Associados a esta previsão poderão estar riscos ligados à intenção de isentar da regra da dívida dos governos subnacionais os empréstimos a contrair para financiar projetos com financiamento comunitário, o que pode acentuar riscos de desequilíbrio financeiro de governos individuais
-



Correção estrutural insuficiente

- A melhoria prevista do saldo orçamental (excluindo o impacto de medidas temporárias) é explicada essencialmente pelo contributo positivo do ciclo económico e, em menor grau, pela evolução favorável da despesa com juros
 - A correção do desequilíbrio orçamental e a aproximação do défice ao Objetivo de Médio Prazo permanece insuficiente para retomar o processo de consolidação das finanças públicas, já interrompido em 2015
 - As medidas estruturais permanecem necessárias para que a política orçamental adquira o espaço necessário à estabilização da economia face a conjunturas desfavoráveis ou à subida dos juros, um risco particularmente assinalável dado o nível de endividamento do país
-

- A POE/2016 estima que a inversão da trajetória ascendente do rácio da dívida pública tenha ocorrido já em 2015, passando de 130,2 % do PIB em 2014 para 127,7 % do PIB no final de 2016
 - O maior contributo para esse decréscimo decorre da previsão de crescimento do PIB nominal, ela própria sujeita a riscos não despidiendos
-