



UNIDADE TÉCNICA DE APOIO ORÇAMENTAL
ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

UTAO | INFORMAÇÃO TÉCNICA n.º 22/2017

Análise do impacto orçamental das
políticas discricionárias previstas no
PE/2017-21

19.07.2017

Ficha técnica

A análise efetuada é da exclusiva responsabilidade da Unidade Técnica de Apoio Orçamental da Assembleia da República (UTAO). Nos termos da Lei n.º 13/2010, de 19 de julho, a UTAO é uma unidade especializada que funciona sob orientação da comissão parlamentar permanente com competência em matéria orçamental e financeira, prestando-lhe apoio pela elaboração de estudos e documentos de trabalho técnico sobre a gestão orçamental e financeira pública.

Índice geral

I	NOTA INTRODUTÓRIA	4
II	ENQUADRAMENTO	5
III	METODOLOGIA.....	6
IV	IDENTIFICAÇÃO DOS EFEITOS DAS MEDIDAS DE POLÍTICA DISCRICIONÁRIAS SUBJACENTES AO PE/2017-21	7
V	CONCLUSÃO E RISCOS EM TORNO DAS PROJEÇÕES ORÇAMENTAIS DO PE/2017-21	11

Índice de tabelas

Tabela 1 – Medidas e outros fatores incluídos no cenário de políticas invariantes do PE/2017-21	8
Tabela 2 – Medidas de política orçamental discricionárias previstas no PE/2017-21	9

Índice de gráficos

Gráfico 1 – Projeções para o saldo orçamental no PE/2017-21	5
Gráfico 2 – Projeções para o saldo orçamental no PE/2017-21: cenário final versus cenário de políticas invariantes	7
Gráfico 3 – Impacto das medidas de política previstas no PE/2017-21 sobre o saldo orçamental	10

I Nota introdutória

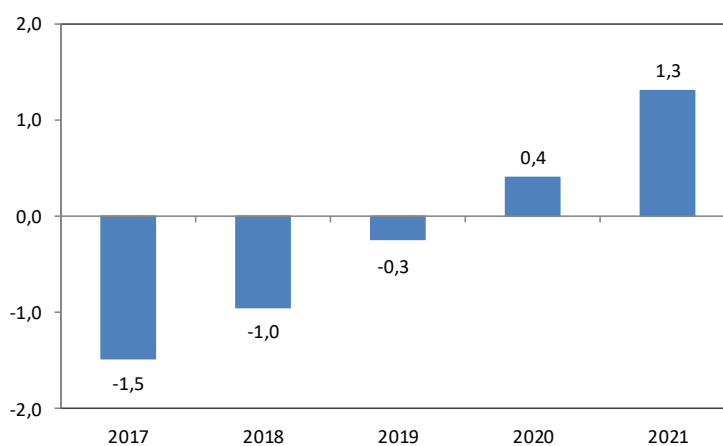
1 No dia 26 de junho de 2017, a Senhora Presidente da Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa (COFMA), Senhora Deputada Teresa Leal Coelho, remeteu à Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO) uma solicitação do Vice-Presidente, Senhor Deputado Paulo Trigo Pereira, para um estudo sobre *“as medidas de política discricionária inseridas no PE”*, com a fundamentação de que a UTAO *“no seu Parecer sobre o Programa de Estabilidade 2017-21, por razões de exiguidade de tempo, não realizou a análise completa de todos os efeitos (nomeadamente de segunda ordem) das medidas de política discricionária”*.

2 Em resposta à solicitação acima referida, apresenta-se de seguida a análise do impacto das medidas de política discricionárias previstas no PE/2017-21.

II Enquadramento

3 As projeções orçamentais do PE/2017-21 apontam para uma melhoria gradual do saldo orçamental das administrações públicas até 2021. Nessas projeções, encontra-se previsto um esforço de consolidação orçamental na ordem dos 2,8 p.p. do PIB, em termos acumulados entre 2017 e 2021, passando o saldo orçamental de uma posição deficitária de 1,5% do PIB em 2017 para uma posição excedentária, que em 2021 se prevê que atinja 1,3% do PIB (Gráfico 1).

**Gráfico 1 – Projeções para o saldo orçamental
no PE/2017-21**
(em percentagem do PIB)



Fonte: PE/2017-21.

4 A evolução projetada para as contas das administrações públicas tem subjacente não apenas o cenário macroeconómico do Ministério das Finanças para o período em análise, como também inclui o impacto orçamental das medidas de política discricionárias previstas no PE/2017-21.

III Metodologia

5 Em termos globais, o impacto orçamental das medidas discricionárias pode decompor-se entre efeito de 1.^a ordem e efeito de 2.^a ordem. O primeiro efeito corresponde ao impacto sobre a receita e/ou sobre a despesa produzida diretamente pelas medidas de política, enquanto o segundo efeito sobre as variáveis orçamentais decorre do impacto que as próprias medidas produzem sobre o cenário macroeconómico e daí indiretamente sobre o saldo orçamental.

6 Para aferir o impacto das medidas de política orçamental que se encontra subjacente às projeções orçamentais do PE/2017-21 e efetuar a respetiva decomposição entre efeito de 1.^a ordem e efeito de 2.^a ordem, subjacente às projeções orçamentais apresentadas pelo Ministério das Finanças, é utilizada a informação disponível no documento quanto à quantificação das medidas de política discricionárias e as projeções orçamentais do cenário de políticas invariantes.

7 O cenário de políticas invariantes apresenta as projeções orçamentais para o horizonte temporal do PE/2017-21 na ausência de novas medidas de política, ou seja, assumindo que se mantêm as medidas já existentes e eliminado medidas que possam carecer de legislação específica para permanecer em vigor. A apresentação deste cenário constitui um dos requisitos orçamentais estabelecidos no Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC), que se assume constituir o ponto de partida para a elaboração do exercício orçamental.

8 O cenário de políticas invariantes difere, portanto, das projeções orçamentais apresentadas em cada Programa de Estabilidade, na medida em que estas correspondem a um cenário final que inclui já o efeito das medidas de política discricionárias adotadas pelo Governo.

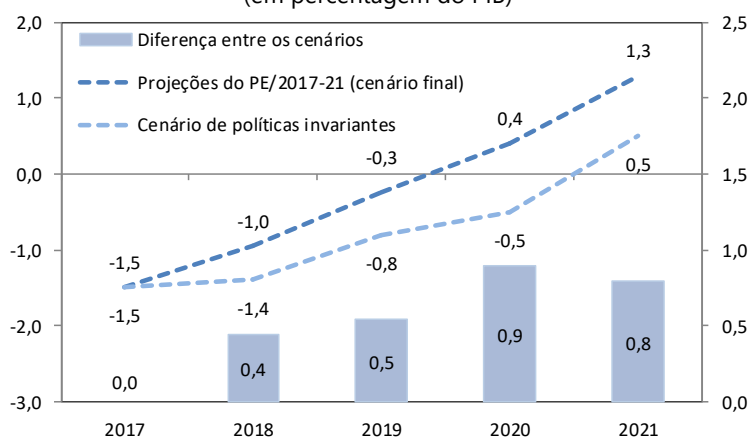
9 O efeito das medidas de política discricionárias subjacente às projeções orçamentais do Programa de Estabilidade pode ser aferido a partir da diferença entre o cenário final e o cenário de políticas invariantes, correspondendo este ao efeito global das medidas em termos orçamentais. Por sua vez, o efeito de 1.^a ordem corresponde ao impacto direto das medidas de política que se encontram previstas no Programa de Estabilidade e não incluídas no cenário de políticas invariantes. O efeito orçamental de 2.^a ordem que decorre das medidas será então a diferença entre as projeções orçamentais que constam do cenário final e as projeções do cenário de políticas invariantes que não é explicada pelo efeito de 1.^a ordem das medidas estimado pelo Ministério das Finanças.

IV Identificação dos efeitos das medidas de política discricionárias subjacentes ao PE/2017-21

10 O cenário de políticas invariantes apresentado no PE/2017-21 aponta para que na ausência das medidas de política discricionárias se verificasse uma trajetória de melhoria do saldo orçamental ao longo do horizonte de projeção, que seria, no entanto, menos acentuada do que a projetada no cenário final (Gráfico 2). Em políticas invariantes, o saldo orçamental alcançaria uma posição excedentária apenas no último ano do horizonte de projeção, com um excedente de 0,5% do PIB, inferior ao previsto nas projeções orçamentais do PE/2017-21, no cenário final. A consolidação orçamental face a 2017, em políticas invariantes, seria em termos acumulados de 2,0 p.p. do PIB, o que compara com uma melhoria do saldo de 2,8 p.p. do PIB que se projeta alcançar no cenário final.

11 A diferença entre os dois cenários reflete necessariamente o efeito global das medidas de política discricionárias previstas no PE/2017-21, subjacente à avaliação do Ministério das Finanças. Esse efeito sobre o saldo orçamental, sempre positivo ao longo do horizonte de projeção, oscila entre 0,4 p.p. do PIB em 2017 e 0,9 p.p. do PIB em 2020.

**Gráfico 2 – Projeções para o saldo orçamental no PE/2017-21:
cenário final versus cenário de políticas invariantes**
(em percentagem do PIB)



Fontes: PE/2017-21 e cálculos da UTAO.

12 O cenário de políticas invariantes inclui já um conjunto de medidas identificadas no Quadro II.2.2 do PE/2017-21, cujo impacto direto sobre o saldo orçamental o Ministério das Finanças estima que seja na ordem dos 1,2 mil M€, o equivalente a 0,6% do PIB (Tabela 1). Este efeito contempla o impacto da extinção das contribuições setoriais extraordinárias, na medida em que sem legislação adicional estas medidas seriam eliminadas, conduzindo a perda de receita em 2018 por comparação com 2017.

**Tabela 1 – Medidas e outros fatores incluídos
no cenário de políticas invariantes do PE/2017-21**
(em milhões de euros)

Componente/medida	2018
Total da Receita	-951
Impostos correntes sobre Rendimento e Património	-180
Sobretaxa de IRS	-180
Impostos s/Produção e Importação	-321
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
Transferências de capital recebidas	-450
Recuperação de garantia BPP	-450
Total da Despesa	238
Prestações sociais	238
Pensões	148
Prestação social para a inclusão (PSI)	90
Impacto no saldo	-1 189
Impacto no saldo (em percentagem do PIB)	-0,6

Fonte: PE/2017-21.

13 O Quadro II.2.3 do PE/2017-21 (Tabela 2) apresenta as principais medidas de política orçamental previstas para o horizonte de projeção, não incluídas no cenário de políticas invariantes, e a quantificação do Ministério das Finanças quanto ao seu impacto orçamental direto ao nível da receita e da despesa das administrações públicas. As medidas são apresentadas com um carácter incremental, o que significa que o efeito apresentado para cada ano corresponde à variação do efeito da mesma medida face ao já considerado no ano anterior. Deste modo, o impacto cumulativo das medidas corresponde ao efeito de 1.^a ordem em cada ano, subjacente às projeções orçamentais apresentadas no PE/2017-21 no cenário final.

**Tabela 2 – Medidas de política orçamental discricionárias
previstas no PE/2017-21
(em milhões de euros)**

Componente/medida	2018	2019	2020	2021
Total da Receita	461	315	83	964
Impostos correntes sobre Rendimento e Património	-175	25	30	30
Descongelamento gradual das carreiras	30	30	30	30
Contenção do emprego público	-5	-5		
Apoio aos baixos rendimentos	-200			
Impostos s/Produção e Importação	411	90	0	0
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	90	90		
Contribuições Sociais p/ fundos SS	58	58	77	77
Descongelamento gradual das carreiras	77	77	77	77
Contenção do emprego público	-19	-19	0	0
Transferências de capital recebidas	167	142	-24	858
Fundos Estruturais	167	142	-24	-90
<i>Pre-paid margins EFSF</i>				948
Total da Despesa	-238	-170	-46	-7
Consumo Intermédio	-300	-300	-200	-100
Congelamento nominal do Consumo Intermédio	-300	-300	-200	-100
Despesas com pessoal	217	217	248	248
Descongelamento gradual das carreiras	248	248	248	248
Contenção do emprego público	-31	-31		
Juros	-152	-134	38	0
Poupanças em juros	-152	-134	38	0
Subsídios	-20	-31	-11	0
Fundos Estruturais	-20	-31	-11	0
Outra Despesa Corrente	-180	-90	-90	-45
Contenção da outra despesa corrente	-180	-90	-90	-45
Formação Bruta de Capital fixo	162	140	-18	-82
Fundos Estruturais	162	140	-18	-82
Outra Despesa de Capital	36	28	-12	-27
Fundos Estruturais	36	28	-12	-27
Impacto no saldo	699	486	129	971
Impacto no saldo (em percentagem do PIB)	0,4	0,2	0,1	0,4

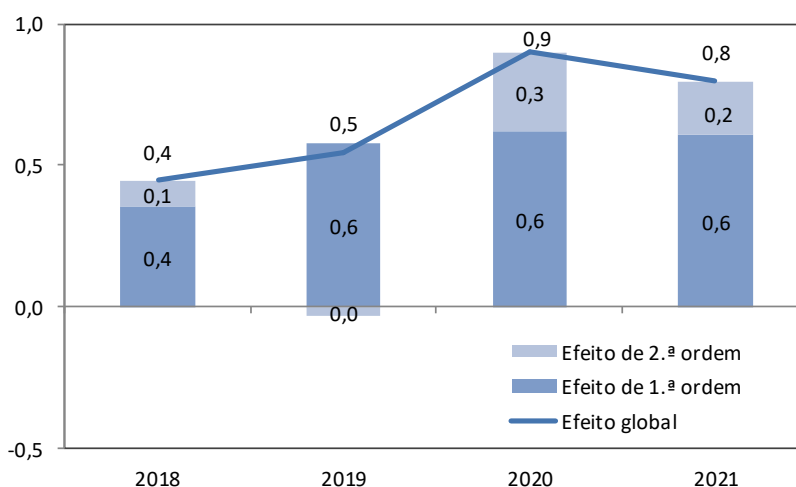
Fonte: PE/2017-21.

14 Note-se que nesta quantificação das medidas inclui-se o impacto da manutenção das contribuições setoriais extraordinárias face ao cenário de políticas invariantes, tendo em conta que a sua manutenção em vigor só é possível com a adoção de legislação específica.

15 Para efeitos de quantificação do efeito de 1.^a ordem das medidas, a UTAO não considerou o efeito da recuperação das *pre-paid margins* do Fundo Europeu de Estabilização Financeira em 2021. O Quadro II.2.2 do PE/2017-21 (Tabela 1) é omissivo quanto à inclusão deste efeito no cenário de políticas invariantes. Contudo, sendo este um efeito *one-off* que não depende de uma decisão do Governo, assumiu-se que o seu impacto já estará contabilizado no cenário de políticas invariantes, uma vez que a concretização desta receita não carece da adoção de uma medida ou legislação adicional.

16 O efeito de 1.^a ordem das medidas de política discricionárias é sempre positivo, ou seja, de acordo com as estimativas apresentadas no PE/2017-21, as medidas de política orçamental contribuem em termos líquidos, por via do seu efeito direto, para uma melhoria do saldo orçamental das administrações públicas ao longo do horizonte de projeção (Gráfico 3). Este efeito ascende a 0,4 p.p. do PIB em 2018 e a 0,6 p.p. nos anos seguintes. As medidas que mais contribuem para este resultado são, do lado da receita, a manutenção das contribuições setoriais extraordinárias, e, do lado da despesa, o descongelamento progressivo dos consumos intermédios, excluindo PPP, a contenção da despesa corrente, que possibilita um menor crescimento desta despesa face ao que seria verificado no cenário de políticas invariantes, e a poupança prevista em termos de juros da dívida pública (Tabela 2). O impacto direto positivo destas medidas sobre o saldo orçamental permite mais do que compensar a despesa adicional prevista com o descongelamento de carreiras na função pública e a redução de impostos decorrente das medidas de apoio aos baixos rendimentos.

Gráfico 3 – Impacto das medidas de política previstas no PE/2017-21 sobre o saldo orçamental
(em percentagem do PIB)



Fontes: PE/2017-21 e cálculos da UTAO.

17 Por sua vez, o efeito de 2.^a ordem gerado pelas políticas orçamentais discricionárias previstas no PE/2017-21, que se encontra implícito na diferença entre os dois cenários, é também positivo ao longo do horizonte de projeção, exceto em 2019 em que assume um valor nulo, o que pressupõe que as próprias medidas conduzem a um cenário macroeconómico globalmente mais favorável ao longo do horizonte de projeção (Gráfico 3).

V Conclusão e riscos em torno das projeções orçamentais do PE/2017-21

18 De acordo com as projeções apresentadas no PE/2017-21, as medidas de política discricionárias contribuem simultaneamente para reduzir o défice orçamental e para estimular a economia. Em resultado desta combinação virtuosa de efeitos, o impacto orçamental positivo sobre o saldo das administrações públicas faz-se sentir quer por via do efeito direto de 1.^a ordem das medidas previstas, quer por via do efeito indireto de 2.^a ordem. Como seria de esperar, o efeito positivo sobre o saldo orçamental implícito no PE/2017-21 decorre na sua grande maioria do efeito de 1.^a ordem gerado pelas medidas discricionárias. O efeito de 2.^a ordem positivo evidencia que o impacto positivo sobre o cenário macroeconómico induzido pelas medidas de expansão de rendimentos se deverá sobrepôr ao efeito contrário associado a medidas de natureza contracionista, como os aumentos previstos de impostos indiretos que têm uma natureza setorial.

19 Existem, no entanto, riscos descendentes em torno da materialização dos efeitos positivos sobre o saldo orçamental associados a algumas das medidas de política, nomeadamente as relativas ao consumo intermédio e outra despesa corrente, tendo em conta dificuldades na concretização de poupanças a este nível que se encontravam também previstas alcançar em anos anteriores e que não foram possíveis de concretizar. Acrescem ainda riscos em torno das receitas previstas com a manutenção das contribuições extraordinárias setoriais, cuja legalidade se encontra a ser contestada nos tribunais por algumas das entidades envolvidas no pagamento destas contribuições. No conjunto, estas medidas são responsáveis por grande parte do efeito positivo esperado sobre o saldo orçamental associado às medidas discricionárias e que permitem compensar o efeito orçamental das medidas de expansão de rendimentos.