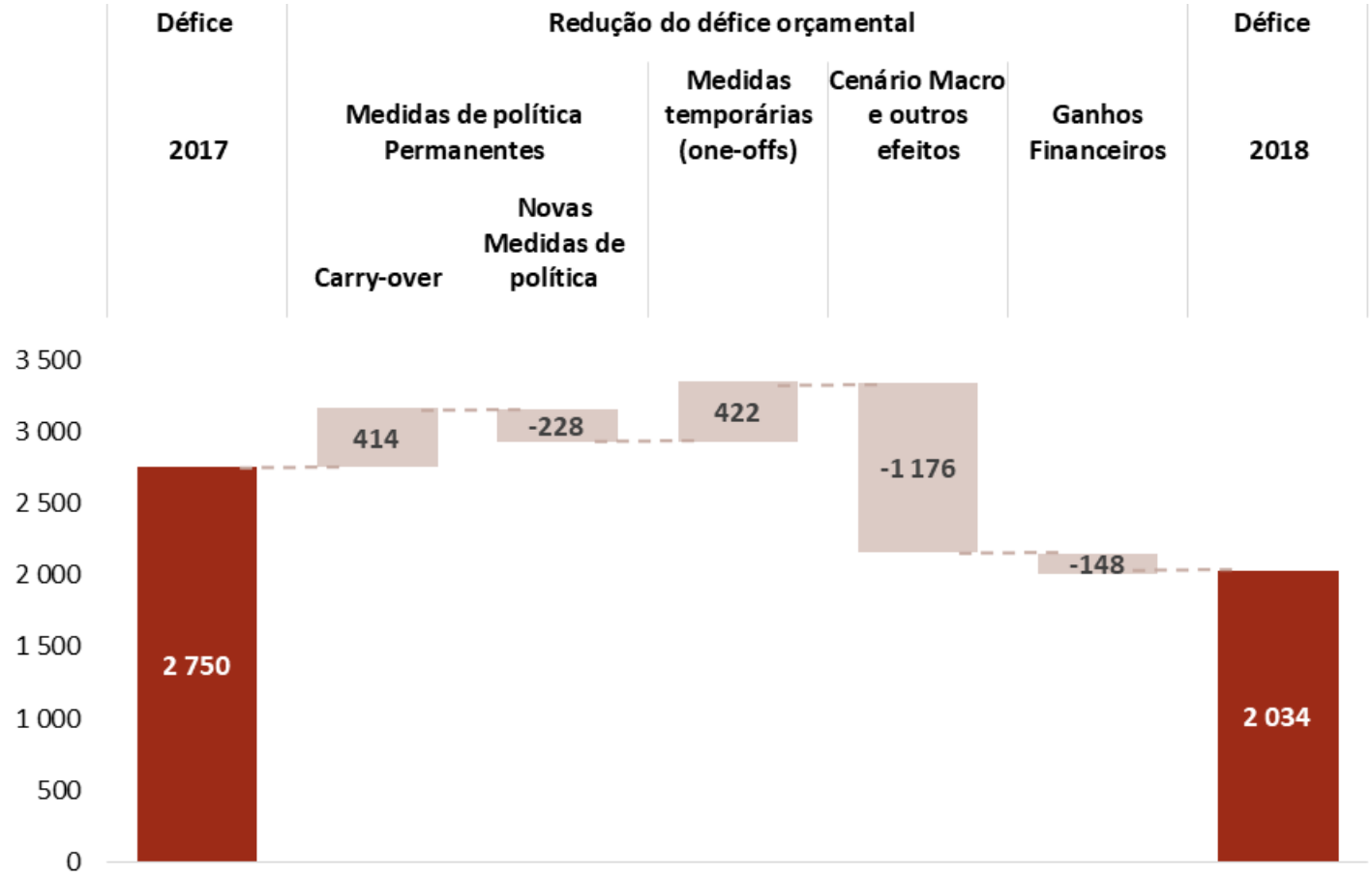
Conselho das Finanças Públicas
Portuguese Public Finance Council

Análise da proposta de Orçamento do Estado para 2018

Apresentação na Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa

9 de novembro de 2017

Passagem do saldo de 2017(e) a 2018(p)



- A redução nominal do défice orçamental prevista para 2018 depende quase exclusivamente dos efeitos da conjuntura económica e "outros efeitos" não identificados.

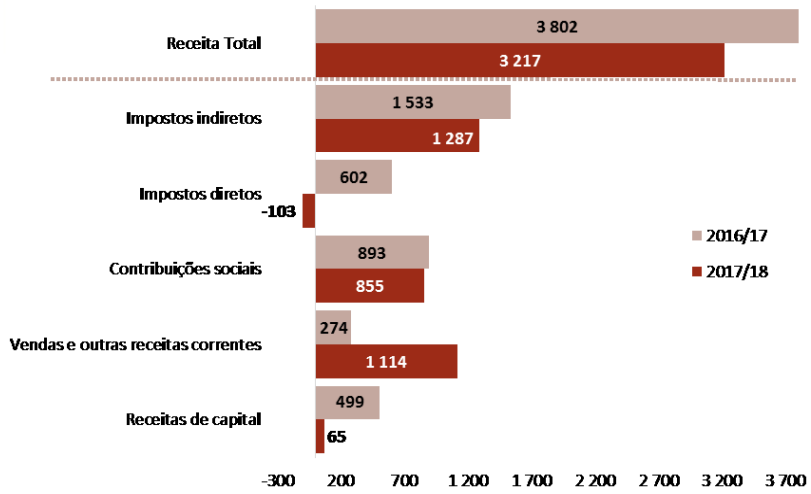
Passagem do saldo de 2017(e) a 2018(p)

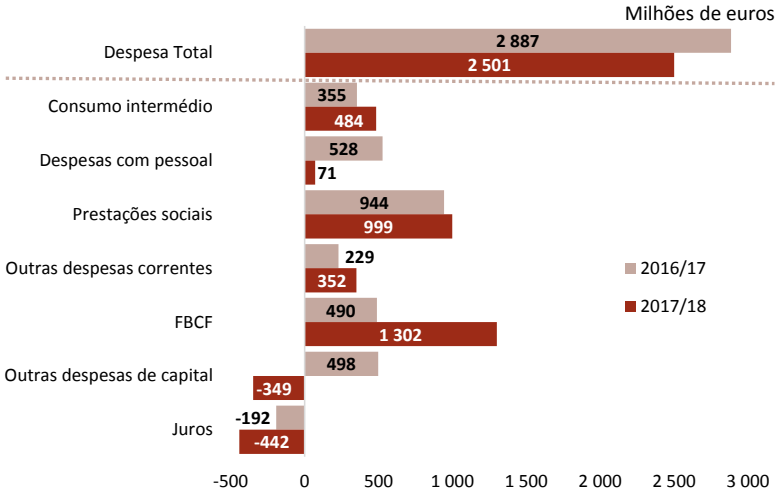
- O contributo das novas medidas de política prevista para 2018 é insuficiente para compensar o impacto líquido negativo de medidas aprovadas no ano anterior.

- No conjunto, o efeito líquido (direto) das medidas de política económica (-186M€) não contribui para a redução do desequílibrio orçamental em 2018.

- A variação na utilização de *one-offs*, de acordo com a classificação do CFP, terá também um impacto desfavorável na evolução do saldo (-422 M€).

Evolução da receita e despesa das AP





- O rácio da receita no PIB aumenta em 0,1 p.p., ascendendo a 43,5% em 2018.
- O crescimento das vendas e outras receitas correntes explica cerca de 1/3 do aumento da receita, contributo idêntico ao da receita fiscal.
- Os impostos indiretos explicam na totalidade o crescimento da receita fiscal.
- A carga fiscal decresce 0,1 p.p. do PIB situando-se em 34,3% em 2018, de acordo com a POE/2018.

- Redução do rácio da despesa no PIB (em 0,3 p.p., para 44,5%) depende da diminuição dos encargos com juros (-0,4 p.p.), uma vez que o peso da despesa primária aumenta (0,1 p.p.).
- Para o aumento da despesa (2501 M€) contribuem sobretudo a FBCF (1302 M€) e as prestações sociais (999 M€).
- Aumento de apenas 71 M€ das despesas com pessoal não justificado pelas medidas.

Indicadores Orçamentais

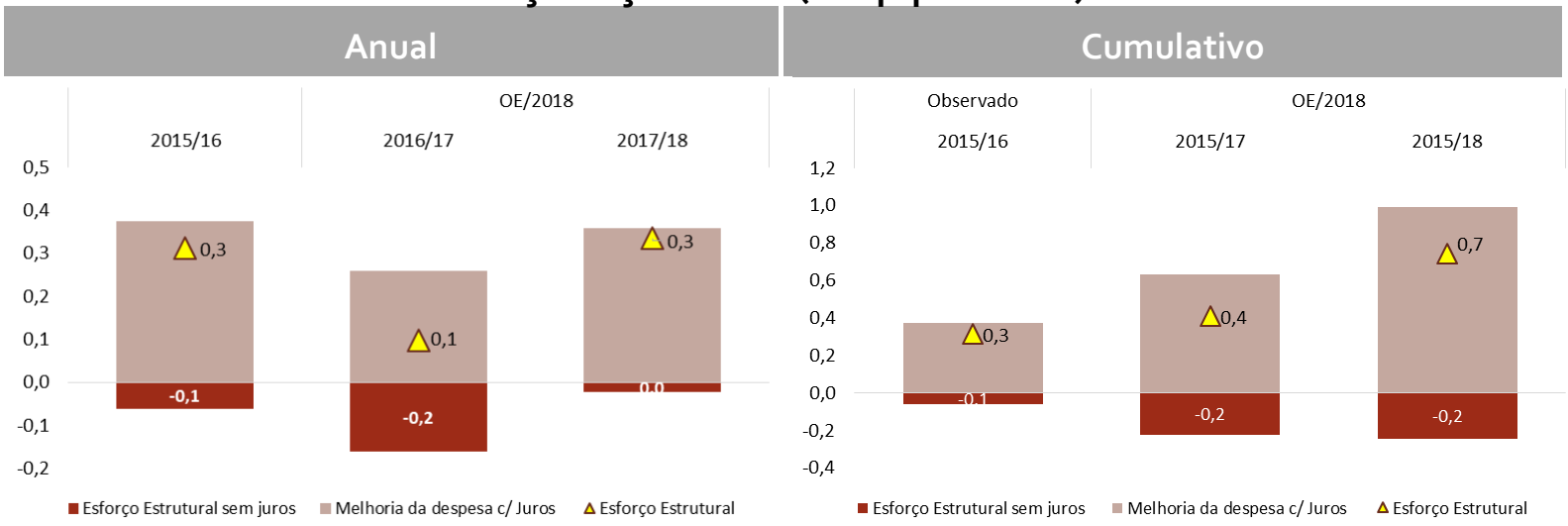
Saldo orçamental:	Em % do PIB				Variação (p.p. PIB)			
	2015	2016	OE/2018		2015	2016	OE/2018	
			2017	2018			2017	2018
Primário	**0,2**	**2,2**	**2,5**	**2,6**	**2,4**	**2,0**	**0,3**	**0,1**
Global	**-4,4**	**-2,0**	**-1,4**	**-1,0**	**2,8**	**2,4**	**0,6**	**0,4**
Ajustado de med. temporárias, não recorrentes	-3,1	-2,4	-1,6	-1,0	0,5	0,7	0,8	0,6
Ajustado do ciclo	-3,5	-1,5	-1,6	-1,5	2,1	2,0	-0,1	0,1
Estrutural	**-2,2**	**-1,9**	**-1,8**	**-1,5**	**-0,2**	**0,3**	**0,1**	**0,3**
Primário estrutural	2,4	2,3	2,1	2,1	-0,6	-0,1	-0,2	0,0
por memória								
medidas temporárias ou não recorrentes	-1,3	0,4	0,2	0,0	2,3	1,7	-0,2	-0,2
hiato do produto*	-1,8	-1,0	0,4	0,9	1,4	0,8	1,3	0,6
componente cíclica	-0,9	-0,5	0,2	0,5	0,7	0,4	0,7	0,3
juros	4,6	4,2	3,9	3,6	-0,3	-0,4	-0,3	-0,4

- A POE/2018 mantém o objetivo de défice apresentado no PE/2017, prosseguindo a correção do desequilíbrio orçamental que continua a beneficiar mais do contributo dos juros e da recuperação do ciclo económico que do efeito líquido de medidas estruturais.
- A melhoria do saldo orçamental prevista para 2018 tem subjacente um maior excedente primário, contribuindo para assegurar uma trajetória sustentada de redução do rácio da dívida pública.

Ajustamento Orçamental e Postura da Política Orçamental

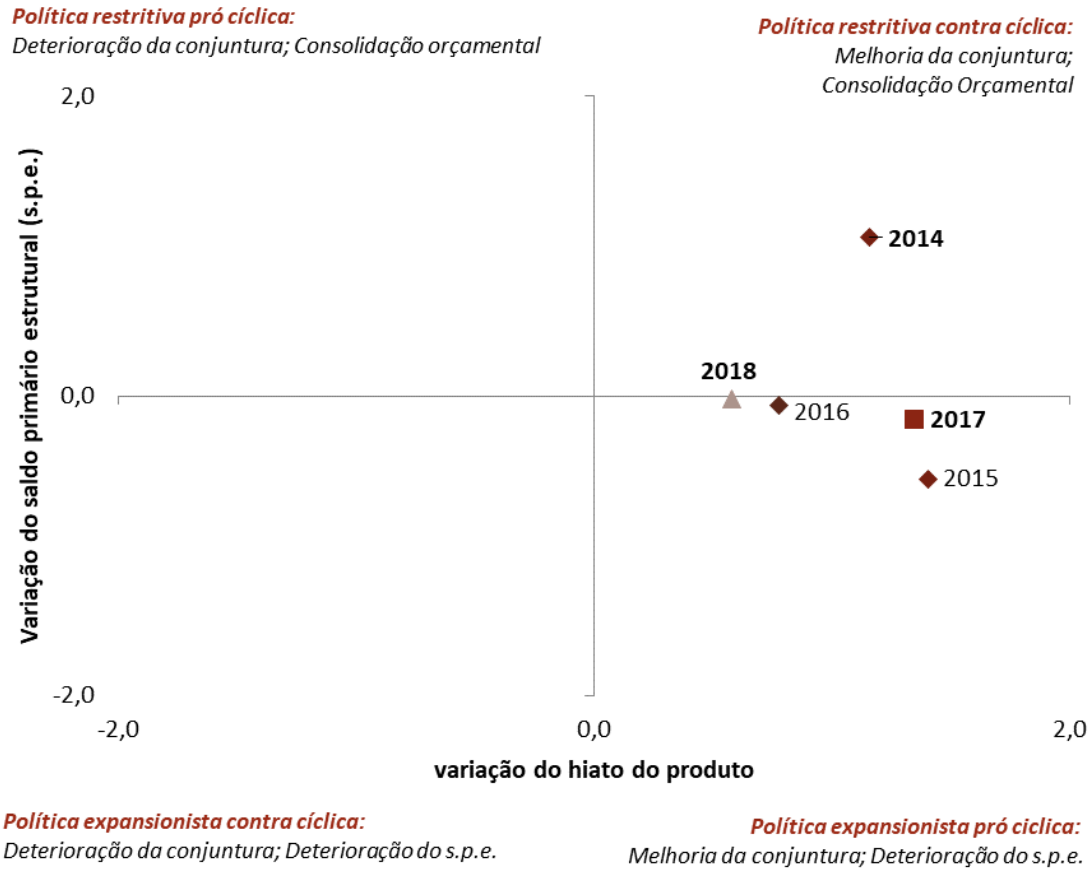
- Apesar da redução do desequilíbrio orçamental, o esforço orçamental medido pela variação do saldo estrutural sustenta-se no contributo favorável dos encargos com juros.

Esforço Orçamental (em p.p. do PIB)



- A melhoria prevista para o saldo estrutural em 2018 continuará a beneficiar integralmente do contributo favorável dos encargos com juros, contrariamente ao efeito que resulta de medidas discricionárias tomadas pelo Governo.

Ajustamento Orçamental e Postura da política orçamental



- A postura da política orçamental manter-se-á neutra, considerando o recálculo do saldo estrutural pelo CFP.

Cumprimento das Regras Orçamentais

Saldo Estrutural

- De acordo com os cálculos do CFP a melhoria programada do saldo estrutural subjacente à POE/2018 será de 0,1 p.p. do PIB em 2017 e de 0,3 p.p. em 2018, inferior à variação recomendada de 0,6 p.p. do PIB em cada um dos anos, tendo em conta a conjuntura económica.

Benchmark da despesa

- O crescimento do agregado corrigido de despesa primária líquida excede o limiar de referência tanto em 2017 como em 2018.

Avaliação Global

- Um desvio do valor recomendado em qualquer dos dois indicadores (variação do saldo estrutural e evolução da despesa líquida) conduz à necessidade de uma avaliação global, nos termos do Regulamento 1466/97 e do Código de Conduta.

Cumprimento das Regras Orçamentais

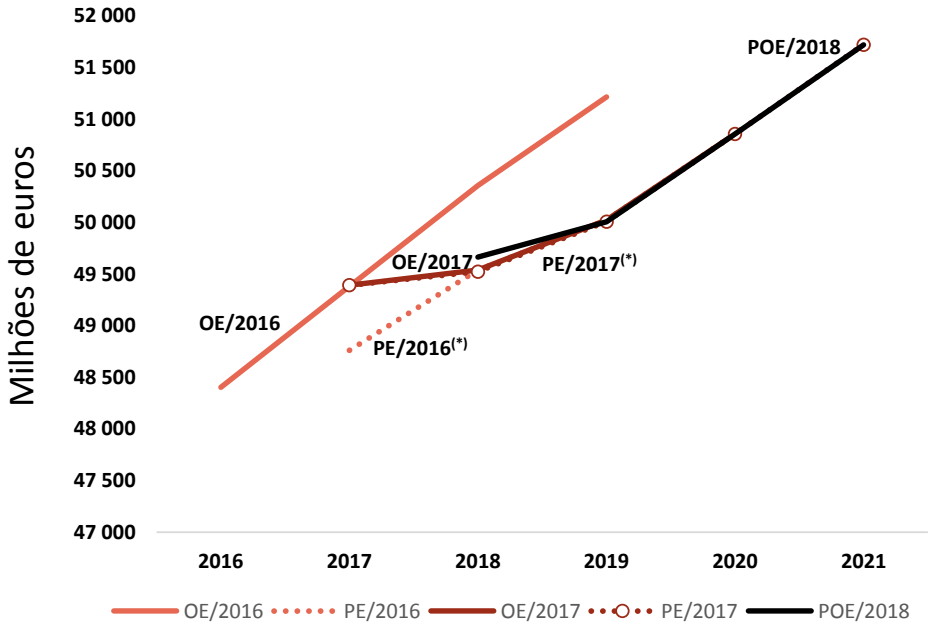
Avaliação Global

- Um desvio igual ou superior ao limiar de significância de 0,5% do PIB num ano, ou cumulativamente em dois anos consecutivos, em qualquer desses indicadores pode conduzir à abertura de um procedimento por desvio significativo.
- A abertura do procedimento por desvio significativo apenas pode ser desencadeada, no âmbito de uma avaliação global *ex-post* (que ocorre na primavera) e não na avaliação *ex-ante* baseada nos planos orçamentais, tomando o saldo estrutural como referência.

Var. saldo estrutural / Desvio do Benchmark da Despesa	Ajustamento cumprido	Desvio	Infração do limite do desvio
Benchmark da Despesa cumprido	Cumprimento	Necessidade de avaliação global *(não pode levar a um procedimento por desvio significativo)*	Necessidade de avaliação global *(pode levar a um procedimento por desvio significativo)*
Desvio	Necessidade de avaliação global *(não pode levar a um procedimento por desvio significativo)*	Necessidade de avaliação global *(não pode levar a um procedimento por desvio significativo)*	Necessidade de avaliação global *(pode levar a um procedimento por desvio significativo)*
Infração do limite do desvio	Necessidade de avaliação global *(pode levar a um procedimento por desvio significativo)*	Necessidade de avaliação global *(pode levar a um procedimento por desvio significativo)*	Necessidade de avaliação global, mas com forte presunção de desvio significativo *(pode levar a um procedimento por desvio significativo)*

2018 **2017**

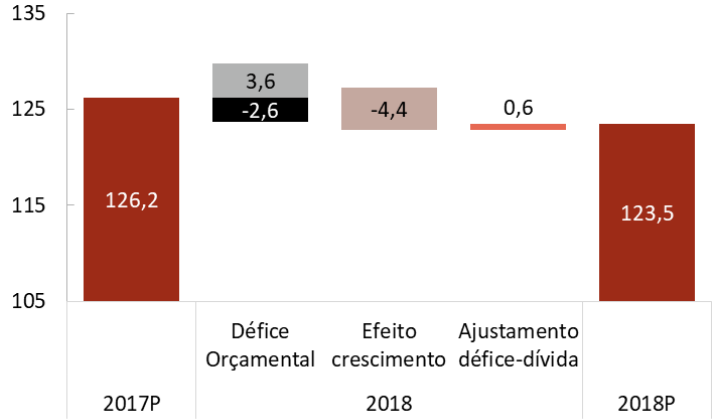
Limite de despesa: Quadro Plurianual de Programação Orçamental



- O QPPO continua a não revelar a eficácia necessária, não representando uma verdadeira condicionante ativa da despesa.
- Desde a aprovação do QPPO inicial, em julho de 2012, os tetos que deveriam disciplinar a programação e a execução da despesa num horizonte de médio prazo têm sido sucessivamente revistos em alta.
- A POE/2018 prevê um limite de despesa para 2018 superior ao projetado no PE/2017 que é igual ao que está legalmente em vigor.

Evolução da dívida pública

Contributos para a variação em 2018 (% PIB)



Decomposição da variação em 2016-18

	2016	2017	2018
Dívida de Maastricht (% do PIB)	130,1	126,2	123,5
Variação (p.p. do PIB)	1,4	-3,9	-2,8
Efeito saldo primário	-2,2	-2,5	-2,6
Efeito dinâmico	0,5	-1,0	-0,8
Efeito juros	*4,2*	*3,9*	*3,6*
Efeito PIB	*-3,7*	*-4,9*	*-4,4*
Outros	3,1	-0,4	0,6

- Prevê-se a continuação da trajetória descendente do rácio da dívida iniciada em 2017.
- Em 2018 o rácio volta a registar uma diminuição, para 123,5% do PIB, justificada por um maior crescimento económico (efeito denominador), uma vez que em termos nominais é esperado um aumento da dívida pública em 3,2 mil M€, situando-se nos 246,1 mil M€.
- Os encargos com juros das AP mantêm a tendência de diminuição, refletindo uma menor taxa de juro implícita prevista para 2017 e 2018.

Conclusão

- Após o ajustamento já alcançado, o país beneficia de um enquadramento conjuntural favorável, tanto a nível económico como financeiro.
- Essa é a oportunidade para levar à prática os princípios capazes de promover
  - No curto/médio prazo, a criação de espaço orçamental que permita, quando necessário, adotar medidas de estabilização sem incorrer no risco de colapso financeiro;
  - Em termos estruturais, a eficiência das despesas públicas e uma política fiscal que fomente o investimento e a poupança do sector privado e contribua para a melhor afetação de recursos e o crescimento do produto potencial.
- A ambição de ajustamento estrutural subjacente à POE/2018 afigura-se insuficiente nestes domínios fundamentais.

Obrigada pela vossa atenção.