



FORUM PARA A
COMPETITIVIDADE

Orçamento de Estado para 2017

Pedro Braz Teixeira¹

Resumo executivo

- O governo insiste na estratégia económica errada de estímulo da procura interna, que está a produzir um crescimento inferior a 1%.
- Pressupõe uma aceleração do crescimento para 2017, para 1,5%, difícil de justificar, já que não há mudança de estratégia económica. O valor em si mesmo é insuficiente para as necessidades do país, mas não se vê como possa ser alcançado com este orçamento.
- A estratégia orçamental permanece errada, de fazer subir a receita para sustentar uma despesa excessiva, havendo inclusive a imprudência de aumentar esta, esperando que a consolidação se faça de forma automática com a actividade económica.
- O Relatório do Orçamento de Estado para 2017 inicia-se com um parágrafo quase todo ele falso, o que coloca em causa a credibilidade de tudo o que se lhe segue.
- A almejada diminuição do défice orçamental, de 2,4% para 1,6% do PIB em 2017, começa por sofrer um efeito base, por ser difícil de acreditar que o valor para 2016 venha a ser cumprido, talvez em termos contabilísticos mas não substanciais.
- O aumento da dívida, em cerca de 4,5 mil milhões de euros, afigura-se excessivo para o esperado aumento do PIB nominal, pouco superior, de 5,5 mil milhões de euros.

¹ Director do Gabinete de Estudos do Forum para a Competitividade.



FORUM PARA A COMPETITIVIDADE

| | |
|---------------------------------|---|
| 1. Economia | 2 |
| Estratégia económica | 2 |
| Cenário macroeconómico | 3 |
| 2. Contas públicas | 4 |
| Estratégia orçamental..... | 4 |
| Meta do défice orçamental | 4 |
| Despesas públicas..... | 6 |
| Receitas públicas | 6 |
| Conclusões..... | 7 |

1. Economia

Estratégia económica

O Relatório do Orçamento de Estado para 2017 inicia-se com um parágrafo quase todo ele falso:

“A economia portuguesa encontra-se num processo de recuperação após a forte recessão de 2011 a 2013. O ténue crescimento económico que se seguiu teve uma paragem brusca no semestre imediatamente antes da tomada de posse do XXI Governo Constitucional. Desde então encetou-se uma recuperação da atividade e da confiança no futuro da economia e da sociedade portuguesas.”

- É verdade que a economia esteve em recessão entre 2011 e 2014.
- É estranho designar como “ténue” o crescimento que se seguiu, porque em 2015 a economia cresceu 1,6%, mais do que, segundo o OE17, deverá crescer no próximo ano (1,5%).
- É falso que tenha tido “uma paragem brusca no semestre imediatamente antes da tomada de posse do XXI Governo Constitucional.” Foi exactamente no semestre **posterior** e não **anterior**.
- É falso que “Desde então encetou-se uma recuperação da actividade e da confiança”. A actividade desacelerou fortemente e a confiança dos empresários, nacionais e estrangeiros, caiu tanto que levou a uma quebra do investimento.



FORUM PARA A COMPETITIVIDADE

Um documento que começa assim põe em causa a sua credibilidade.

O governo não assume o erro de ter mudado a estratégia económica do país, do exterior para a procura interna, persistindo no erro. Também não reconhece que a reversão de medidas estruturais e de contratos públicos colocou em causa a confiança dos empresários.

Cenário macroeconómico

O cenário macroeconómico para 2017, sendo relativamente realista, tem um problema de base, que é o crescimento previsto para 2016, em 1,2%. Dado que no primeiro semestre o crescimento foi de apenas 0,9%, isso implica que no 2º semestre a economia teria que se expandir em 1,5%, exactamente o valor previsto para o próximo ano. Isto é implausível: como é que se verificaria um "salto" no crescimento no 3º trimestre de 2016, para depois não haver mais nenhuma aceleração da actividade nos 5 semestres seguintes? Ou seja, e também reforçado por outros indicadores, é improvável que a economia consiga crescer tanto em 2016, o que coloca um problema de base para todo o ano de 2017.

PIB, taxas de crescimento

| | 2015 | 2016 | 2017 |
|-----------------|-------------|-------------|-------------|
| PIB | 1,6 | 1,2 | 1,5 |
| Consumo privado | 2,6 | 2,0 | 1,5 |
| Consumo público | 0,8 | 0,6 | -1,2 |
| Investimento | 4,5 | -0,7 | 3,1 |
| Exportações | 6,1 | 3,1 | 4,2 |
| Importações | 8,2 | 3,2 | 3,6 |

Fonte: Relatório do Orçamento de Estado de 2017, p. 21.

Mercado de trabalho

| | 2015 | 2016 | 2017 |
|------------|-------------|-------------|-------------|
| Emprego | 1,4 | 0,8 | 1,0 |
| Desemprego | 12,4 | 11,2 | 10,3 |



FORUM PARA A COMPETITIVIDADE

Prevê-se uma redução do desemprego, que poderá estar marginalmente sobrestimada, pelas razões referidas acima.

2. Contas públicas

Estratégia orçamental

Só uma consolidação orçamental realizada do lado da despesa pode ser sustentável a prazo, e não foi isso que foi feito. Até houve alguma contenção da despesa, mas isso foi mais forçado pela falta de receitas do que a intenção orçamentada.

Falta de informação

Um dos aspectos a destacar, infelizmente, é a falta de informação sobre questões básicas, sendo que a omissão sobre as estimativas de execução orçamental para 2016 já foi classificada pela UTAO como ilegal por desrespeitar a lei de enquadramento orçamental.

Estas lacunas só podem ser propositadas e não se vislumbram boas razões para este recuo nos progressos de transparência orçamental que se vinham registando nos últimos anos.

Meta do défice orçamental

A almejada diminuição do défice orçamental, de 2,4% para 1,6% do PIB em 2017, começa por sofrer um efeito base, por ser difícil de acreditar que o valor para 2016 venha a ser cumprido, talvez em termos contabilísticos mas não substanciais. É possível que o que ficar escondido venha a ser revelado no próximo ano, colocando assim duplamente aquela meta em risco.

A execução orçamental até Setembro, que regista um desvio anualizado da receita de 2,1% do PIB reforça as dúvidas sobre o resultado final de 2016.

Em segundo lugar, é particularmente estranha a combinação de medidas escolhida. Do lado da receita, há um conjunto de medidas que, apesar de toda a



FORUM PARA A
COMPETITIVIDADE

polémica em que estão envolvidas, apenas contribuem para diminuir o défice em 0,1% do PIB.

Medidas de Política orçamental em 2017

| Principais medidas | milhões de euros | % do PIB |
|---|-------------------------|-----------------|
| Saldo Orçamental em 2016 | -4 538 | -2,4 |
| Receita | 140 | +0,1 |
| Adicional ao IMI | 160 | 0,1 |
| Actualização de IABA | 80 | <0,1 |
| Alteração Imposto produtos petrolíferos | 70 | <0,1 |
| Taxas | 30 | <0,1 |
| Eliminação gradual da sobretaxa de IRS | -200 | -0,1 |
| IVA da restauração | -175 | -0,1 |
| Exercício de revisão da receita | 75 | <0,1 |
| Programa Especial de Redução de Endividamento ao Estado (PERES) | 100 | 0,1 |
| Despesa | 331 | 0,2 |
| Efeito líquido directo da reposição salarial | 257 | 0,1 |
| Emprego público: Regra 2 por 1 | -122 | -0,1 |
| 35 horas | 25 | <0,1 |
| Actualização das pensões | 187 | 0,1 |
| Nova prestação social única para deficientes | 60 | <0,1 |
| Exercício de revisão da despesa | -75 | <0,1 |
| Outros efeitos* | 812 | -0,4 |
| Cenário macroeconómico | 903 | -0,5 |
| Saldo Orçamental em 2017 | 3015 | -1,6 |

Fonte: Relatório do Orçamento de Estado de 2017, p. 37.

* Incluem os dividendos do Banco de Portugal, a recuperação da garantia do BPP e poupanças em juros e em PPPs.

Do lado da despesa, há a imprudência de tomar medidas que aumentam o défice em 0,2% do PIB, sem falar nas dúvidas de que as medidas de redução da despesa produzam efeitos.

Ou seja, as medidas discricionárias aumentam o défice público em 0,1%, devendo todo o trabalho de consolidação ser obtido através do cenário



FORUM PARA A COMPETITIVIDADE

macroeconómico (mais PIB nominal, menor desemprego) e de medidas extraordinárias, que envolvem uma improvável poupança de juros.

Despesas públicas

É notável a disparidade entre os valores orçamentados para a despesa em 2016 e os estimados para o conjunto do ano, com destaque com as despesas em pessoal e os consumos intermédios, sabendo-se, no primeiro caso, que houve reposição salarial. Também surpreende que, apesar de Portugal ser o único país da zona do euro em que se verificou uma subida dos juros, tenha sido possível baixar a factura desta rubrica, ao contrário do antecipado inicialmente.

Despesas públicas (taxas de crescimento)

| | 2016 | | 2017 |
|---------------------------|--------------|--------------|-------------|
| | Orçamento | Estimado | Orçamento |
| Despesa corrente | 3,1 | 2,3 | 1,6 |
| Despesas com o pessoal | 3,3 | 2,1 | 1,3 |
| Consumo intermédio | 8,6 | 2,5 | 0,8 |
| Juros e outros encargos | 0,4 | -2,1 | 3,5 |
| Prestações sociais | 1,1 | 1,4 | 1,4 |
| Subsídios | 25,5 | -0,2 | -0,4 |
| Outras despesas correntes | 4,5 | 17,3 | 3,0 |
| Despesa de capital | -38,0 | -41,7 | 10,8 |
| Despesa total | -0,3 | -1,7 | 2,1 |

Fonte: Relatório do Orçamento de Estado de 2017, p. 46.

Os valores para a evolução da despesa corrente em 2017 parecem excessivamente optimistas, devido às suspeitas de que os valores do corrente ano não reflectam a realidade.

Receitas públicas

Em 2016, nas receitas há também uma enorme divergência entre os valores orçamentados e os valores agora estimados. A receita corrente e a receita fiscal



FORUM PARA A
COMPETITIVIDADE

crescerão a pouco mais de metade do projectado, em linha com uma economia que terá crescido metade do perspectivado.

Em 2017, as rubricas de Vendas e Outra receita corrente deverão dar saltos tão notáveis quanto suspeitos, no montante de 1 200 milhões de euros no seu conjunto (0,7% do PIB), ainda que 303 milhões correspondam ao aumento dos dividendos do Banco de Portugal. As receitas de capital não cumpriram, como seria de esperar, as suas metas de +32,8%.

Em 2017, em quase todas as rubricas da receita há a expectativa de conseguir alcançar o que não se conseguiu no ano corrente, embora seja muito duvidoso que se criem as condições para que isso se possa alcançar.

Receitas públicas (taxas de crescimento)

| | 2016 | | 2017 |
|---------------------------|-------------|-------------|------------|
| | Orçamento | Estimado | Orçamento |
| Receita corrente | 3,8 | 2,0 | 4,1 |
| Receita fiscal | 2,9 | 1,7 | 2,8 |
| Impostos indirectos | 6,6 | 4,8 | 3,0 |
| Impostos directos | -2,0 | -2,4 | 2,5 |
| Contribuições sociais | 6,3 | 3,9 | 3,4 |
| Vendas | -0,4 | -0,5 | 9,0 |
| Outra receita corrente | 7,5 | 0,3 | 13,2 |
| Receita de capital | 32,8 | 18,2 | 5,4 |
| Receita total | 4,2 | 2,3 | 4,1 |

Fonte: Relatório do Orçamento de Estado de 2017, p. 46.

Conclusões

O principal problema do crescimento económico em 2016 foi o da falta de confiança, sobretudo dos investidores, não havendo nada para inverter este sentimento, antes pelo contrário pela instabilidade fiscal gerada.

É, por isso, improvável que o cenário macroeconómico se confirme, o que deverá, de novo, colocar em causa as metas orçamentais definidas.



FORUM PARA A
COMPETITIVIDADE

Há suspeitas de que as contas de 2016 não reflectem a realidade orçamental e há imprudência na estratégia orçamental seguida.