

NOTA SOBRE O PROGRAMA DE ESTABILIDADE 2017/2021

18 de abril de 2017

O Programa de Estabilidade 2017/2021 e o Programa Nacional de Reformas 2016/2021, atualização 2017 foram submetidos ao Parlamento e tornados públicos no final de 5ª feira, 13 de abril, não tendo ainda permitido a análise detalhada que o Conselho das Finanças Públicas deverá publicar. A presente Nota corresponde, por isso, apenas a um primeiro comentário que essa análise deverá completar.

1. Parecer do Conselho das Finanças Públicas (CFP) sobre o cenário macroeconómico subjacente ao Programa de Estabilidade 2017/2021 (PE/2017)

De acordo com o Protocolo firmado com o Ministério das Finanças (MF) e cumprindo o calendário acordado para o presente ano, o Conselho das Finanças Públicas (CFP) entregou hoje ao MF o seu Parecer sobre o cenário macroeconómico subjacente ao Programa de Estabilidade 2017/2021. Nesse Parecer o CFP considera prováveis os resultados previstos para 2017, mas carecendo de fundamentação suficiente as metas definidas para o Programa. Recorda-se que este documento foi elaborado com base na informação especificamente fornecida pelo MF, em antecipação à publicação do Programa de Estabilidade e do Programa Nacional de Reformas. O conhecimento posterior destes documentos exige uma análise aprofundada, impossível de realizar no escasso tempo útil disponível para a preparação desta audição, nomeadamente quanto ao ponto 3 das conclusões do Parecer que a seguir se reproduzem:

- 1. De uma forma geral o cenário macroeconómico apresentado pelo MF para o período 2017-2021 apresenta uma composição do crescimento assente no dinamismo do investimento e das exportações que, a concretizar-se, se afigura como a mais adequada para a sustentabilidade do crescimento da economia portuguesa.**
- 2. As previsões efetuadas para 2017 afiguram-se como prováveis, tendo em conta a informação disponível, podendo mesmo a previsão oficial para o consumo privado ser considerada prudente.**
- 3. Quanto às previsões para o período de 2018 a 2021, o conhecimento incompleto das medidas que fundamentem o redirecionamento da FBCF e a moderação do consumo privado face ao aumento do rendimento disponível constitui um risco para a composição do crescimento, de que depende a sua sustentabilidade.**
- 4. Esse risco é particularmente assinalável no que respeita ao contributo positivo da procura externa líquida em todo o horizonte de previsão, que, na ausência de ganhos de termos de troca, tem de assentar em ganhos permanentes de quota de mercado, e/ou numa evolução contida das importações.**

O CFP reitera que os exercícios de previsão de médio prazo são especialmente relevantes se apoiarem a formulação de políticas baseadas em cenários prudentes e em expectativas moderadas que, caso sejam excedidas, aumentarão a confiança na economia, permitindo, por outro lado, acomodar com maior facilidade eventuais choques adversos não antecipados.

2. Outros comentários ao PE/2017

O PE/2017 projeta um cenário de confiança na evolução da economia portuguesa assente em dois domínios fundamentais:

- No plano orçamental, o cumprimento de metas exigentes, conduzindo a excedentes primários elevados ao longo de todo o período e a excedentes globais e estruturais a partir de 2020.
- Nos planos macroeconómico e estrutural, a correção duradoura dos desequilíbrios da economia portuguesa, elevando o crescimento potencial através de mais investimento e menos desemprego.

O CFP saúda o reconhecimento da compatibilidade entre a consolidação orçamental, o crescimento económico e a maior equidade social, aliás bem ilustrada por exemplos de Estados-Membros da UE. Com vista a concretizá-la, o PE/2017 aponta objetivos há muito reconhecidos como desejáveis, mas na prática só alcançáveis de forma sustentável mediante grande coerência, interna e intertemporal, das políticas adotadas.

Como principal garantia de credibilidade da sua execução futura, o PE/2017 apresenta os resultados obtidos em 2016. Por si sós, estes são insuficientes para garantir o cumprimento dos exigentes resultados programados. Por um lado, a execução orçamental de 2016 beneficiou de circunstâncias especiais e de decisões políticas que é improvável virem a repetir-se, devendo mesmo nalguns casos ser revertidas. Por outro, a própria – e justificada – exigência dos objetivos propostos supõe a clarificação do conjunto de políticas previstas para os atingir, com um grau de especificação suficiente para produzir a alteração de expectativas e de comportamentos implícita no Programa e também para permitir avaliar e acompanhar a respetiva implementação. A avaliação e acompanhamento da implementação são condições gerais de credibilidade e, no caso de um programa complexo de médio prazo como o que resulta do PE/2017, não podem cingir-se à evolução de curto prazo de algumas variáveis – como o crescimento do PIB, a taxa de desemprego ou o défice orçamental – que rapidamente pode inverter-se se não observar a coerência do programa.

Em matéria orçamental, é certamente de saudar a confirmação do respeito pelos compromissos assumidos na legislação nacional e a nível europeu, reconhecendo-se igualmente que o cumprimento em 2016 das metas relativas ao défice proporciona uma boa base de partida para os anos seguintes. Porém, mesmo nesse domínio, a execução de 2016 não constitui base suficiente para assegurar o cumprimento das metas futuras.

De facto, como a [Análise da Conta das Administrações Públicas em 2016](#) pelo CFP documenta, embora o maior contributo para a diminuição do défice face a 2015 tenha vindo do lado da despesa, tal deveu-se em larga medida a fatores cuja reversão se prevê (caso do investimento público), cuja concretização é ainda incerta (caso do impacto orçamental dos custos com apoios ao sistema bancário) ou cuja manutenção requer o aprofundamento de práticas eficientes e sustentáveis de planeamento e gestão das despesas (caso das cativações orçamentais, que permitiram uma poupança no consumo intermédio equivalente a 0,3% do PIB). Adicionalmente, as despesas com juros, que permitiram em 2016 um desvio favorável também equivalente a 0,3% do PIB, dependem, não só da qualidade da gestão orçamental nacional, mas também do enquadramento internacional que, em quaisquer circunstâncias, aponta para a necessidade de reduzir a vulnerabilidade da economia nacional, aconselhando especial prudência nas previsões.

A redução do défice orçamental em 2016 deveu-se ainda a fatores não recorrentes do lado da receita, sem os quais a receita fiscal teria crescido apenas 0,1% relativamente a 2015. Quanto aos objetivos do PE/2017, a manutenção prevista da quebra do peso da fiscalidade depende, por um lado, do crescimento da economia e da sua composição e, por outro, da evolução das despesas, atendendo às metas estabelecidas para o saldo orçamental. Mais importante, a própria definição da política fiscal é um fator relevante do crescimento económico, influenciando expectativas e comportamentos dos agentes económicos, cruciais para a mais eficiente afetação de recursos de que ele depende. Afigura-se, por isso, insuficiente a caracterização dessa política apresentada no PE/2017, face aos objetivos macro-orçamentais justificadamente exigentes nele expressos.

Idêntica observação pode fazer-se com respeito a reformas em matéria orçamental previstas no Programa. Na área da administração pública, por exemplo, o PE/2017 prevê uma redução de 1,1 p.p. do PIB nas despesas com pessoal até 2021. Esta decorre, por um lado, da redução de efetivos resultante de “um rácio de novas entradas por cada saída por aposentação inferior a um” até 2020. Embora a redução também fosse prevista em 2016, na realidade verificou-se um aumento de efetivos, à semelhança aliás do que frequentemente se observou no passado, o que revela a necessidade de definição mais precisa das medidas necessárias para assegurar a sua exequibilidade. Por outro lado, o PE/2017 prevê o descongelamento gradual das carreiras a partir de 2018. O texto refere a necessidade de uma administração pública “forte” e a falta de instrumentos de gestão “que agora se inverte gradualmente, a bem da eficiência económica.” Tais falhas são de há muito reconhecidas, tendo-se sucedido reformas, mais ou menos profundas, mas em geral malogradas, com vista a colmatá-las. Por isso, também neste caso, o simples descongelamento gradual das carreiras não parece suficiente para assegurar o desejado ganho de eficiência económica.

O PE/2017 não contém qualquer referência à implementação da reforma da lei de enquadramento orçamental que é, todavia, mencionada no Programa Nacional de Reformas, no capítulo referente à sustentabilidade das finanças públicas. Embora incluindo maior detalhe do que nas referências do PE/2017 à administração pública, esta caracteriza-se também por omissões importantes. A

primeira liga-se ao adiamento da aplicação do SNC-AP, de janeiro de 2017 para 2018, um dado importante na medida em que se trata de uma base essencial do conjunto de reformas previsto na Lei nº 151/2015, de 11 de setembro. A segunda refere-se ao caráter ainda vago dos restantes projetos necessários para viabilizar a completa vigência da lei a partir de 2019, quando já decorreu praticamente metade do período de transição previsto para a levar a cabo.

No plano estrutural, o PE/2017 remete ainda, como é normal, para o Programa Nacional de Reformas. O PNR/2017 apresenta-se como uma simples atualização do programa do ano anterior, o que seria adequado se essa atualização tivesse efetivamente lugar, o que não acontece de forma sistemática. Nomeadamente, ao longo de 2016, ocorreram reversões de medidas estruturais adotadas no contexto do PAEF, um processo que o debate político que continua a ocorrer sugere não estar ainda concluído. O PNR/2017 continua, todavia, a apresentar como avaliação das medidas estruturais estudos referentes às medidas em vigor no final de 2014 ou de 2015, não sendo claro nem o impacto dessas reversões, nem o de novas medidas destinadas a substituí-las.

Em conclusão desta necessariamente apressada apreciação do PE/2017, o CFP saúda o compromisso com a consolidação orçamental como parte de um programa económico e orçamental de médio prazo que reconhece a correção duradoura dos desequilíbrios da economia portuguesa como condição necessária do seu crescimento e da sustentabilidade das políticas sociais que defende. Contudo, a sua credibilização – de que depende a sua eficácia – requer ainda importantes aprofundamentos, quer no domínio orçamental, quer no respeitante ao desenho coerente, suficientemente fundamentado, detalhado e transparente das medidas destinadas a pô-lo em prática.