Conselho das Finanças Públicas

Reforma do quadro legislativo de supervisão orçamental português no âmbito da reforma da governação económica europeia

Nazaré da Costa Cabral | *Presidente do Conselho Superior do CFP*
Carlos Fonseca Marinheiro | *Diretor dos Serviços Técnicos do CFP*

Conferência: Supervisão da política orçamental: experiências portuguesa e cabo-verdiana
Cidade da Praia, Cabo Verde

14.02.2025

Estrutura da apresentação

I. Breve apresentação da reforma da Governação Económica Europeia

- Objetivos da reforma
- Síntese do nova governação económica
- Aspetos críticos

II. Reforma do quadro legislativo de supervisão orçamental português

Criação da União Económica e Monetária na Europa assentou em regras orçamentais

Uma regra orçamental é uma restrição permanente à política orçamental expressa em termos de um indicador sintético do desempenho orçamental *(Kopits e Symansky, 1998)*

- Regras podem incidir sobre: saldo orçamental, dívida pública, despesa ou receita
- UEM: regras orçamentais para evitar que o enviesamento deficitário (ou expansionista) por parte de um membro da união monetária cause externalidades negativas nos demais membros evitando o gerar de efeitos inflacionistas na área euro, pressionando a taxa de juro dos demais países membros e a própria taxa de câmbio do euro

Kopits, G. & Symansky (1998), Fiscal Policy Rules, IMF Occasional Paper No. 1998/011

Regras europeias nunca asseguraram completamente as 3 características que uma boa regra deve cumprir

Simplicidade: as regras orçamentais devem ser simples de comunicar e de avaliar o seu cumprimento

Devem permitir políticas orçamentais contra-cíclicas, contrariando o enviesamento deficitário e a orientação pró-cíclica da política orçamental, sendo aplicáveis tanto em conjunturas económicas favoráveis como em conjunturas adversas

Ser desenhadas de forma a facilitar o seu cumprimento: têm de ser aplicáveis em termos de **execução** e não apenas em termos **previsionais**

1992 | Tratado UE (TFUE)

- Artigo 126.º & Protocolo anexo n.º 12

1997 | PEC

- vertente preventiva
- vertente corretiva

2005 | Reforma PEC

- 2 Regulamentos
- Relatório ECOFIN de 20.05.2005

2011 | 6-pack

- 5 Regulamentos (revisão do PEC, semestre europeu, desequilíbrios macroeconómicos)
- Diretiva sobre quadros orçamentais nacionais

2012 | TECG

- Tratado inter-governamental Fiscal Compact

2013 | 2-pack

- 2 Regulamentos (incl. 473/2013)

2024 | Reforma Gov. Econ.

- Alteração 2 vertentes PEC e Diretiva s/ quadros nacionais

Evolução do enquadramento Europeu

- Reformas sucessivas
- **Complexidade**: camadas sucessivas de regras
  - Número elevado de restrições aplicáveis em simultâneo *(ver slide seguinte)*
  - Predominância de indicadores não diretamente observáveis a partir da reforma de 2005: hiato do produto, saldo estrutural, NAWRU
- **Dificuldades de implementação** e aplicação das sanções
- Reforma + recente lançada em 2020, aprovada em 2024

Até suspensão de facto em 2020, que regras europeias/referenciais se aplicavam a Portugal?

Regra numérica de base [Tratado] para o saldo orçamental: **limite 3% do PIB para o défice** orçamental

Objetivo de Médio Prazo (OMP) para o saldo estrutural

até 2019 excedente estrutural de 0,25% do PIB

Trajetória de convergência para o OMP: melhoria saldo estrutural 0,5% do PIB ao ano, modulado em função do ciclo económico

Mecanismo de **correção do desvio em relação ao OMP**

Evolução da **despesa primária corrigida** em função do crescimento do produto potencial ou mais exigente se em trajetória de convergência para OMP

Regra de redução do excesso de dívida face ao valor de referência de **60% do PIB** ao ritmo de 1/20 por ano (em média de 3 anos)

Objetivos da reforma do quadro orçamental de 2024

Comunicação da Comissão COM(2022) 583 final, 9.11.2022

Apropriação nacional	Simplificação e ênfase nos riscos orçamentais	Execução (enforcement)

• Estados Membros definem plano orçamental estrutural de médio prazo
  • **COMPROMISSO** evolução da **despesa** diferenciado por país e para realização de reformas e investimentos
• Escolha 4 ou 7 anos para período de ajustamento
• Reforço IFIs nacionais
	• **Um único indicador: despesa líquida**
	• Supervisão e execução baseados no **risco** para a sustentabilidade da dívida
	• Revogado:
	  • regra 1/20 dívida;
	  • OMP e convergência;
	  • procedimento por desvio significativo (face ao OMP)
		✓**Manutenção do PDE com base no défice** (>3% PIB)
		✓PDE com base na **dívida** operacionalizado por via **conta de controlo** que acumula os desvios em relação ao compromisso
		✓Em ambos os casos recomendação do Conselho ECOFIN em relação à despesa líquida

Despesa líquida: indicador "único"

De forma intuitiva a "despesa líquida" é um indicador que procura captar a evolução da despesa e da receita públicas não explicada pela evolução da economia e, por isso, sob o controle do decisor político.

- A ideia subjacente é que por via da imposição de uma restrição sobre este indicador se controla também a dívida
- **Reduções discricionárias de impostos agravam o indicador** (ou seja, para aumentar a despesa sem o agravar é necessário financiar esse aumento com aumentos discricionários da receita)
- Problemas de aplicação prática para o CFP:
  - Parcelas relacionadas com **fundos** comunitários: informação **não tempestiva**;
  - **Medidas discricionárias receita**: classificação da Comissão Europeia é a que será usada para o cálculo da conta de controlo (não transparência)
  - NAWRU dependente do método comunitário para cálculo do produto potencial

$$\begin{aligned} &\textbf{despesa líquida}_t \\ &= despesa\ total_t - juros\ pagos_t \\ &- despesa\ one\text{-}off_t \\ &- despesa\ cíclica\ com\ desemprego_t \\ &- financiamento\ fundos\ europeus_t \\ &- cofinanciamento\ nacional_t \\ &+ medidas\ discricionárias\ da\ receita_t \end{aligned}$$

Despesa cíclica com desemprego =
Despesa desemprego *(taxa de NAWRU – taxa de desemprego)/taxa de desemprego

Regulamento (UE) 2024/1263

Tecnicalidade: cálculo despesa líquida

- Cálculo em termos nominais (preços correntes)
- Medidas lado receita só influenciam ano em que são tomadas

$$e_t = \frac{NE_t - REV_t}{NE_{t-1}} - 1 =$$

$$= \frac{(NE_t \ / \ GDP_t) \ - \ (REV_t / \ GDP_t)}{(NE_{t-1} \ / \ GDP_{t-1})} * (1 + g_t) - \ 1$$

e_t é o crescimento da despesa
NE_t despesa financiada a nível nacional
REV_t/GDP_t medidas em matéria de receitas em percentagem do PIB
g_t taxa crescimento nominal do PIB

Trajetória da despesa líquida – requisitos que deve garantir

No final do período de ajustamento (duração do Plano) ou seja 4/7 anos

- **Dívida pública** deve estar numa **trajetória descendente** plausível, ou permanecer em níveis prudentes, mesmo em *cenários adversos*;
- O **défice** das administrações públicas deve ser reduzido para um nível **inferior a 3%** do PIB e mantido abaixo de 3% PIB, tendo simultaneamente em conta o facto de os Estados-Membros poderem enfrentar custos adicionais após o termo do período de ajustamento, tais como os custos relacionados com o *envelhecimento* demográfico.

Deve ainda respeitar duas salvaguardas:

- A "**salvaguarda relativa à sustentabilidade da dívida**", rácio **dívida** pública/PIB projetado **diminua** num montante médio anual mínimo de:
  a) **1 p.p. do PIB**, dívida pública/PIB exceder 90%;
  b) 0,5 p.p. do PIB, sempre que o rácio dívida pública/PIB se mantenha entre 60% e 90%.
- A **"salvaguarda relativa à resiliência do défice"**, deve assegurar que o ajustamento orçamental prossiga, se necessário, até que o Estado-Membro em causa atinja um nível de défice que proporcione uma **margem comum de resiliência**, em termos **estruturais**, de **1,5% do PIB em relação ao valor de referência do défice de 3% do PIB.**
  - Para alcançar a margem exigida deverá verificar-se uma **melhoria anual do saldo primário estrutural** de **0,4 pontos percentuais do PIB**, reduzida para **0,25** pontos percentuais do PIB em caso de prorrogação do período de ajustamento

Como se incorpora o risco e se define trajetória descendente e plausível para o rácio da dívida?

Baseia-se na **metodologia da Análise de Sustentabilidade da Dívida (DSA) da Comissão Europeia e:**

- no final do período de ajustamento e nos **10 anos seguintes** o rácio da dívida encontra-se numa **trajetória descendente** ou abaixo dos 60% do PIB, tanto no cenário de ajustamento como em três testes de esforço (ou *stress)* determinísticos
- **nos 5 anos após** o período de ajustamento o rácio da **dívida reduz-se com um grau de probabilidade de, pelo menos, 70%,** ou seja, pelo menos 70% da distribuição do rácio da dívida obtida por via de uma **simulação estocástica** deve ser inferior ao valor do rácio estimado para o último ano de ajustamento

Basic debt dynamic equation

$$\Delta D_t = D_{t-1} \cdot \frac{(r_t - g_t)}{(1+g_t)} - PB_t + \Delta CoA_t + SFA_t$$

Initial debt level

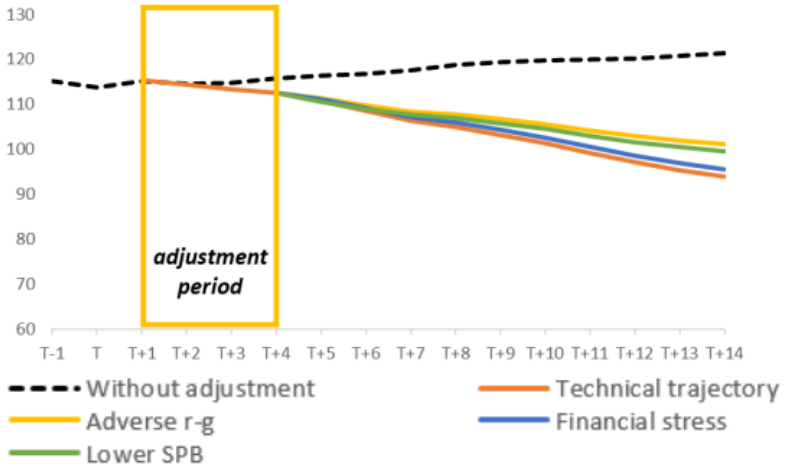
'r-g' differential

Primary balance before ageing costs

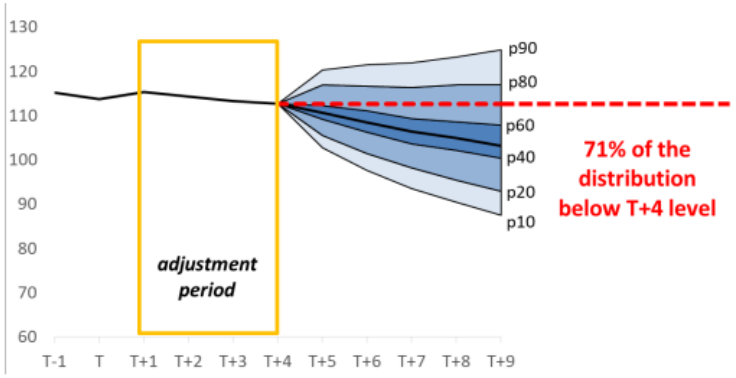
Change in costs of ageing

Stock-flow adjustments

Debt: technical trajectory and deterministic stress tests



Debt: stochastic projections around technical trajectory



Fonte: Stéphanie Pamies (2023), Debt Sustainability Analysis and the EU fiscal framework.

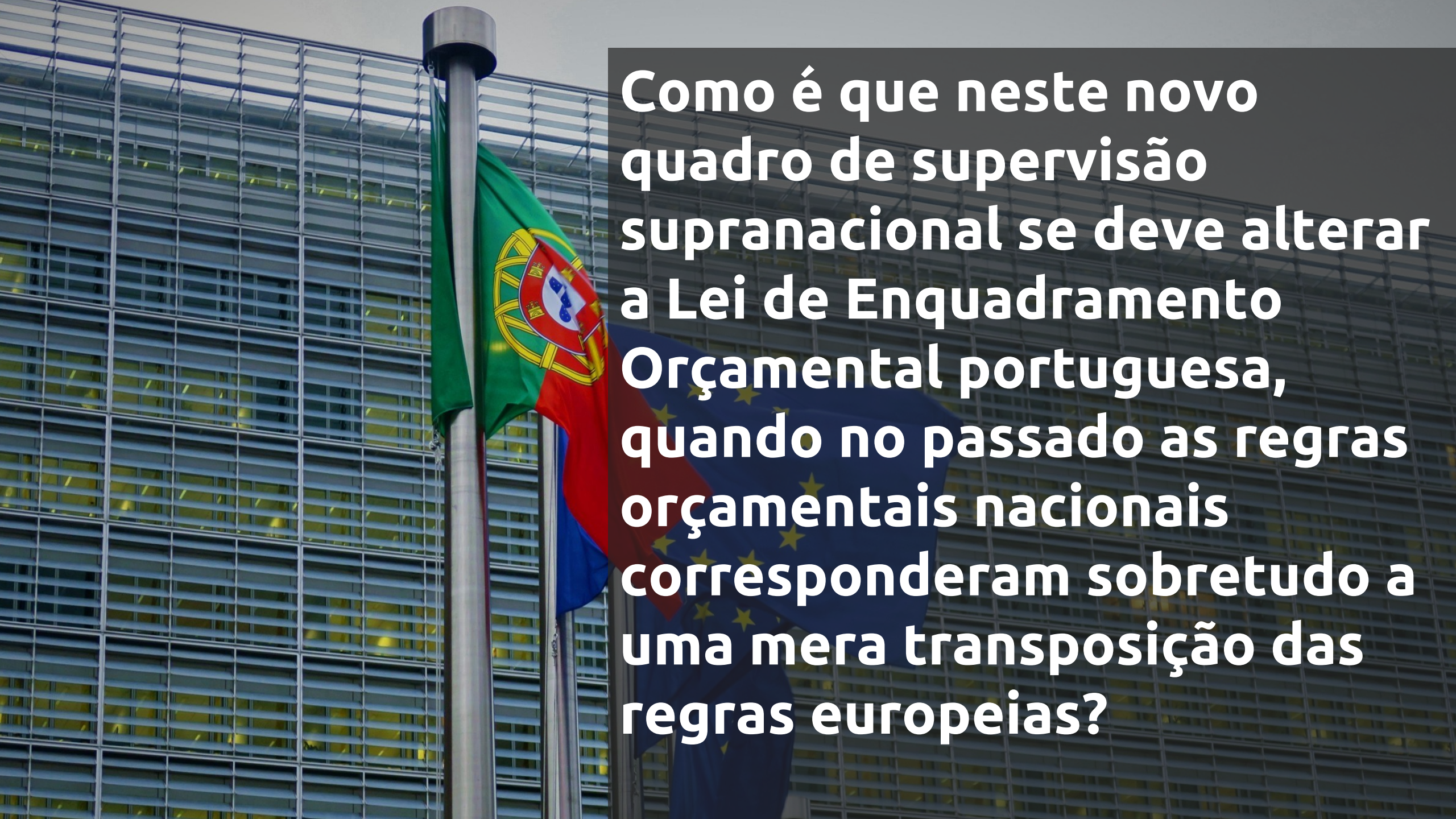
Primeira aplicação prática

- **Variáveis não observáveis continuam a ser essenciais** no cálculo da trajetória de referência da Comissão: PIB potencial, saldo primário estrutural (inalterado a partir de t+2)
- Governos não puderam divergir muito do crescimento médio da despesa da trajetória de referência (apropriação nacional?)
- Identificação **medidas** receita e despesa **facultativo** → *só importa o compromisso, o que não contribui para reforçar a credibilidade dos Planos*
- **Difícil de explicar ao público em geral**

- CFP teve um período de **tempo** muito reduzido para analisar e endossar as previsões macroeconómicas do Plano Português; analisou o Plano *a posteriori*
- Importância do **diálogo técnico bilateral** entre Governos nacionais e Comissão
- **Conta controlo** será criada em maio de 2026 e primeiro Relatório Anual de Progresso em abril 2025

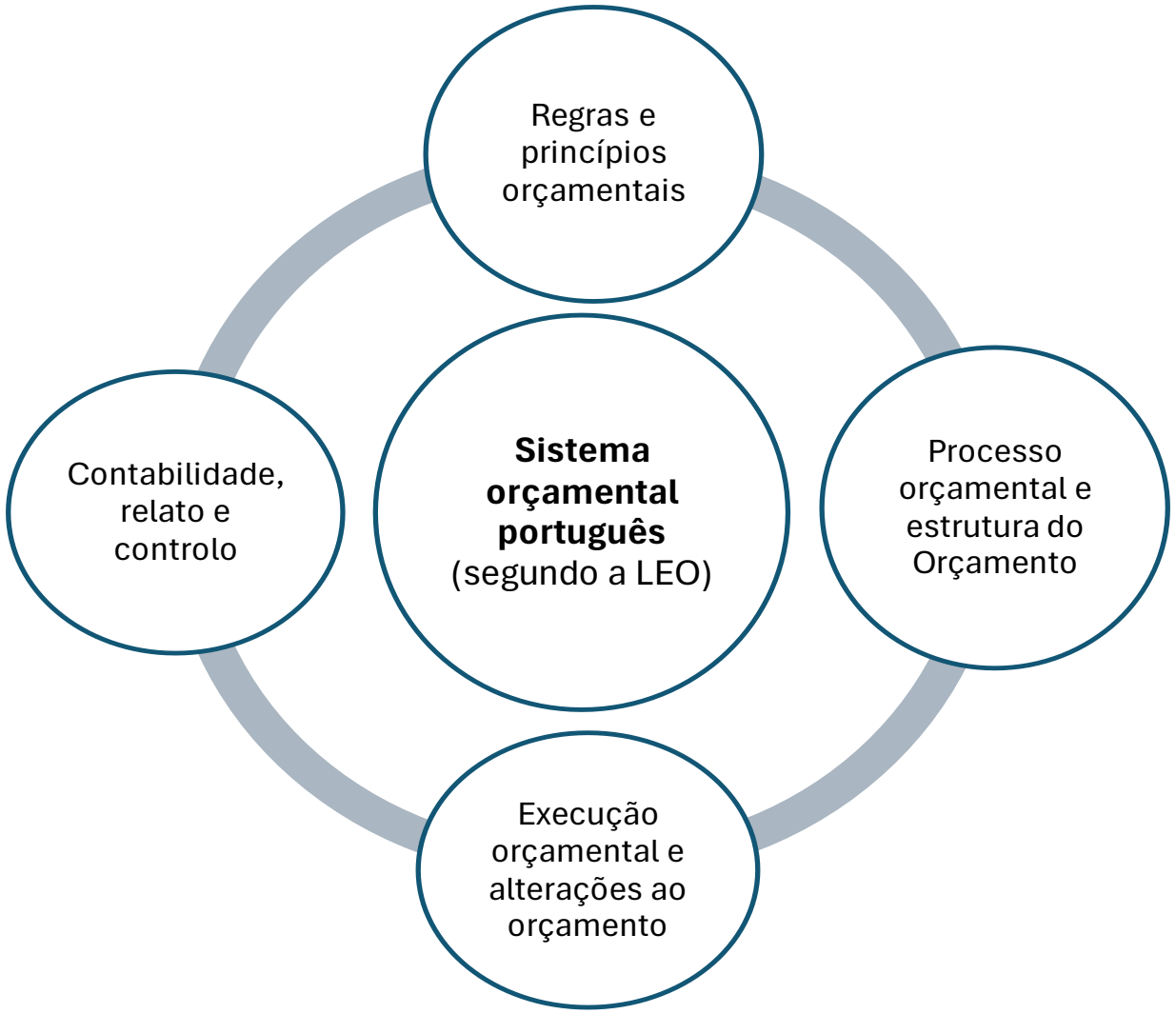
Fórmula de cálculo da trajetória de referência para a despesa líquida

$$\Delta\ despesa\ líquida_t = \Delta\ PIB\ potencial_t + \Delta\ deflator\ PIB_t - \frac{\Delta\ SPE}{despesa\ primária\ \%\ PIB}$$



Como é que neste novo quadro de supervisão supranacional se deve alterar a Lei de Enquadramento Orçamental portuguesa, quando no passado as regras orçamentais nacionais corresponderam sobretudo a uma mera transposição das regras europeias?

O quadro legislativo de supervisão orçamental português: a Lei de Enquadramento Orçamental (LEO)



Implicações do novo quadro europeu

- O que se mantém (Tratado):

➢ Regra de equilíbrio orçamental nominal: limite para o défice de 3% PIB

➢ Regra da dívida pública: limite do rácio da dívida no PIB de 60%.

O que tem de ser alterado na LEO portuguesa:

➢ Eliminação das atuais regras orçamentais gerais para o conjunto das Administrações Públicas: e.g. objetivo de médio prazo; desvios em relação a esse objetivo; 'benchmark' da despesa; trajetória de redução da dívida

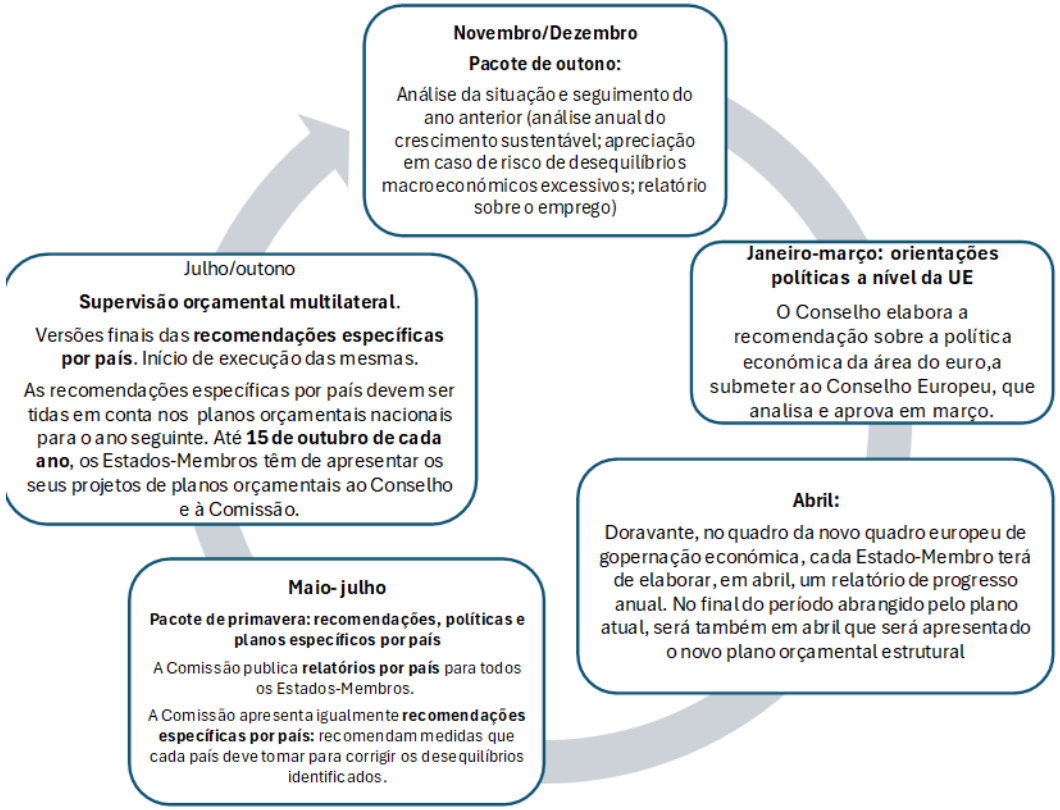
➢ Eventual adaptação das regras orçamentais específicas para cada subsector (Administração Central, segurança social, Administrações Regional e Local)

➢ Adaptação do processo orçamental ao 'novo' semestre europeu

O semestre europeu: que mudanças com o novo quadro de governação económica?

- O ciclo do semestre europeu é anual.
- Os Estados-Membros recebem **recomendações específicas por país** para as suas políticas orçamentais e de reforma nacionais, que devem ser todas em conta na elaboração dos respetivos orçamentos para o ano seguinte.
- Os Estados-Membros podem igualmente receber recomendações sobre a correção de eventuais desequilíbrios macroeconómicos.

Fonte: https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/how-european-semester-works/#timeline.



Processo orçamental de duas fases e o alinhamento com o ‘novo’ semestre europeu

Primeira fase (abril)

- Necessidade de alteração da LEO, para acolher os novos planos orçamentais de médio prazo (em vez dos programas de estabilidade) e os respetivos relatórios anuais de progresso
- Envolvimento dos diversos atores, em especial do parlamento
- Como articular com os instrumentos nacionais de planeamento económico e orçamental

- **Segunda fase (outubro-novembro)**
- De que forma os novos instrumentos de programação orçamental vinculam o OE para o ano seguinte e outros subsequentes

A ideia de apropriação nacional das regras orçamentais: o que deve supor?

- Os planos orçamentais de médio prazo incluem os limites de despesa traçados para cada país; estes planos são elaborados por cada governo na base da profunda interação com a Comissão Europeia
- A regra de despesa concorre para a trajetória desejada da dívida pública em função da dimensão que essa dívida tenha em cada Estado-membro e dos riscos a ela associados
- Transposição das novas regras numéricas ou de aspetos a elas atinentes para a legislação nacional, no caso a LEO (na medida do estritamente necessário!)

A necessidade de e a oportunidade para desenhar (novas) regras orçamentais nacionais

- A necessidade de uma nova regra orçamental numérica para o conjunto das administrações públicas: regra de saldo? regra de saldo estrutural? regra de dívida? *(recordar as características das regras orçamentais)*
- A necessidade de regras específicas para os níveis inferiores de governo (entidades infraestaduais, e.g. regiões autónomas e municípios/concelhos), bem alinhadas com as regras nacionais e que permitam a incorporação das restrições orçamentais (*hard budget constraints*) – a importância de controlar o endividamento dessas entidades.

O papel das instituições orçamentais independentes no novo quadro legislativo - Que novas competências esperar para o CFP?

- Endosso previsões do Plano Estrutural de Médio Prazo e das que venham a constar no Relatório de Progresso
- Análise aos fatores subjacentes a um desvio em relação à trajetória das despesas líquidas conforme determinada pelo Conselho da UE [*conta de controlo*]
- 'Comply or explain': Os Estados-Membros devem dar cumprimento às avaliações das instituições orçamentais independentes ou devem explicar por que razão não o fazem. Essa explicação deve ser pública e apresentada no prazo de dois meses a contar da data de emissão dessas avaliações. *[n.º 6, artigo 8.º Diretiva]*
- Diretiva nova competência: Avaliar a consistência, a coerência e a eficácia do quadro orçamental nacional

Conselho das Finanças Públicas

Obrigada.