



**Conselho das Finanças Públicas**  
*Portuguese Public Finance Council*

# Análise à Proposta de Orçamento do Estado para 2014

novembro de 2013



## Estrutura do Relatório

### APRECIACÃO GLOBAL

1. CENÁRIO MACROECONÓMICO
2. AGREGADOS ORÇAMENTAIS
3. QUADRO PLURIANUAL DE PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTAL
4. EVOLUÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA, ENDIVIDAMENTO E NECESSIDADES BRUTAS DE FINANCIAMENTO
5. COMPARAÇÃO COM O PAEF (2010-14)
6. TRANSPARÊNCIA ORÇAMENTAL





# Objetivos da POE/2014

- Concluir o Programa de Ajustamento no prazo previsto (junho 2014)
  - Iniciar um novo ciclo de consolidação duradoura e de crescimento económico
  - Objetivos implicam cumprir as metas a que o país se obrigou, mas também
    - estabelecer a convicção de que um novo ciclo implica o compromisso com a redução sustentada do fardo que o excesso de dívida representa para a atividade económica
    - restabelecer a confiança junto dos credores, nacionais e internacionais, assegurando que o Estado português retoma o acesso aos mercados financeiros com vista ao financiamento e gestão da dívida
-

# Consolidação assinalável

Um primeiro balanço do programa de ajustamento...

## Equilíbrios macroeconómicos (em % do PIB)

|                                                | 2010  | 2013  | 2014  |
|------------------------------------------------|-------|-------|-------|
| Agregados orçamentais estruturais <sup>1</sup> |       |       |       |
| Saldo global                                   | -8,2% | -3,9% | -3,0% |
| Saldo primário                                 | -5,4% | +0,4% | +1,4% |
| Saldos com o exterior (BdP, MF)                |       |       |       |
| Corr. e Capital                                | -9,4% | 3,1%  | 3,5%  |
| Bens e Serviços                                | -7,2% | 2,1%  |       |
| 1 – Líquidos de fatores especiais              |       |       |       |

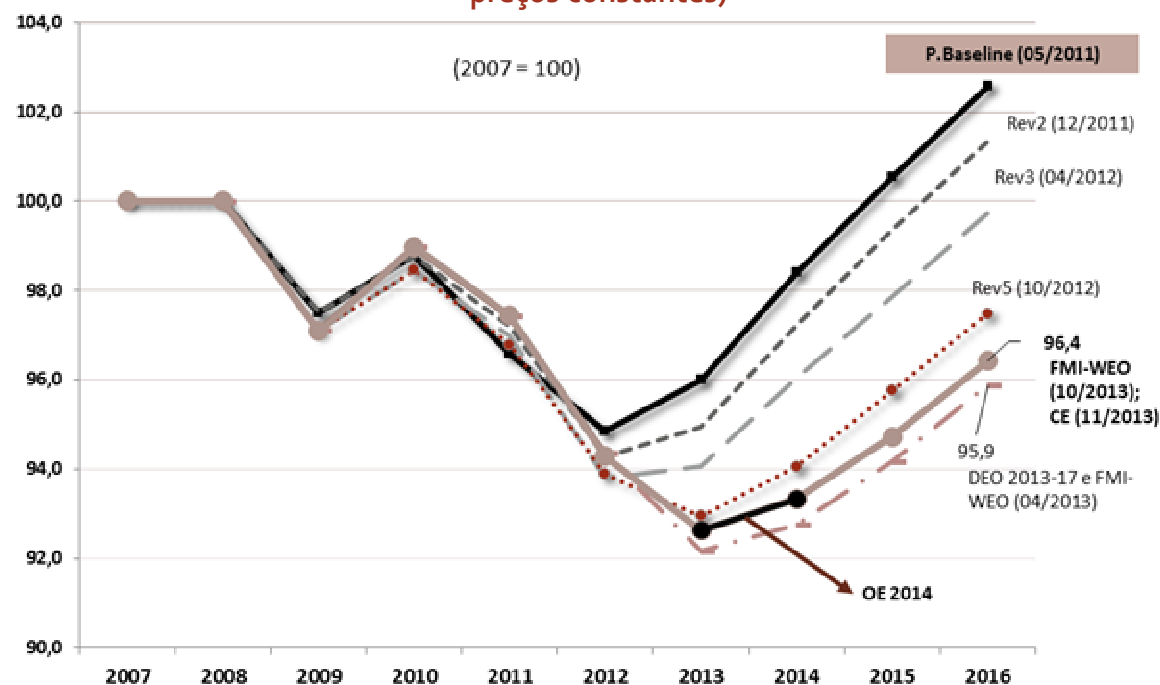
- Resultados tanto mais assinaláveis quanto ocorreram num contexto macroeconómico, interno e externo, desfavorável

# Otimismo do programa inicial...

## ... quanto ao seu enquadramento

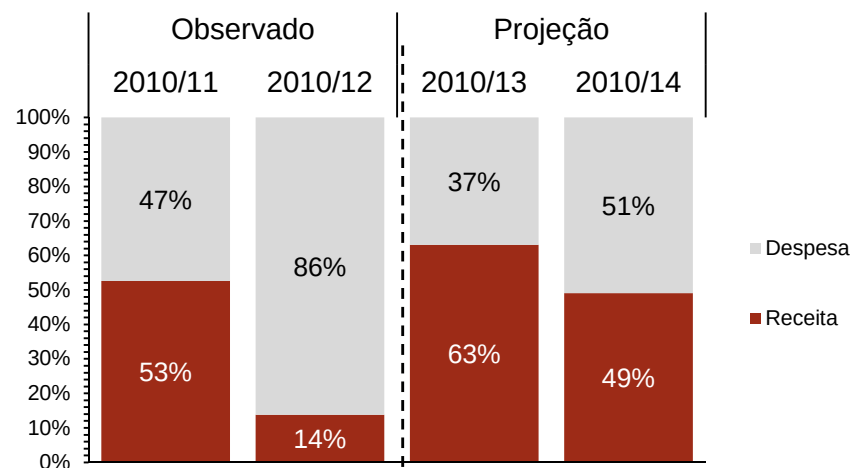
- Antecipação incompleta da contração da procura em importantes destinos das exportações
- Subestimação do impacto nas finanças públicas do necessário ajustamento dos outros sectores

Comparação da evolução das estimativas de evolução do PIB (a preços constantes)



# Otimismo do programa inicial...

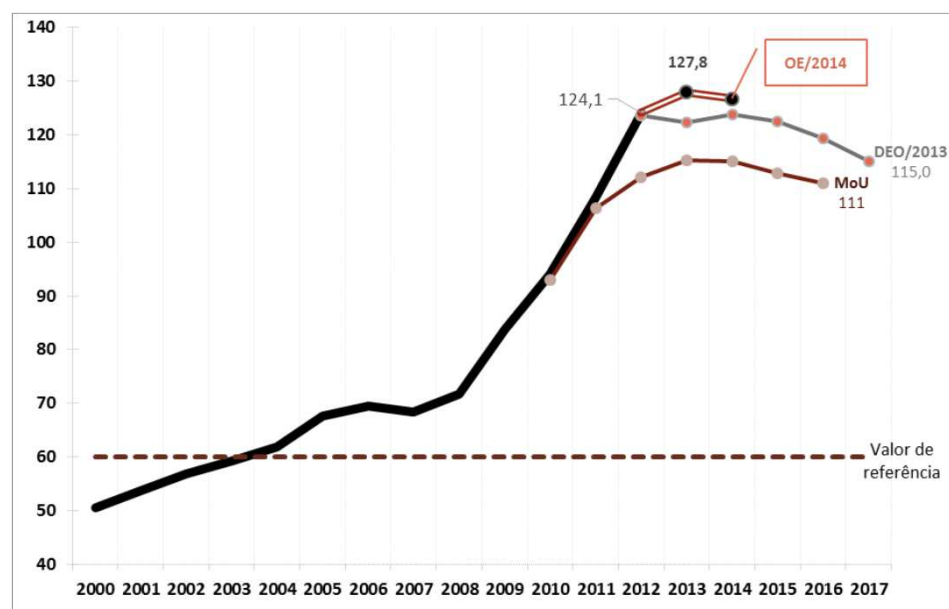
... e quanto ao seu suporte institucional



- Diferenças qualitativas e quantitativas importantes do ajustamento orçamental (em termos estruturais) face aos objetivos iniciais do programa
- Ausência de suporte institucional suficiente levou a mudanças de rumo, recurso a medidas de emergência (como cortes transversais e agravamentos fiscais generalizados), insuficientemente articuladas com mudanças estruturais na governância pública

# Impactos na dívida pública

## Evolução da Dívida Pública (% do PIB)



Também afetada por fatores alheios aos desenvolvimentos orçamentais no decurso do programa (apoio ao sistema financeiro, aumento de depósitos associado aos desembolsos do programa) e por reclassificações ocorridas imediatamente antes do início do programa (registo de dívidas comerciais, reclassificação de EP)



# Longo caminho que resta percorrer

## Consolidar e reforçar a correção dos desequilíbrios

- Objetivo de médio prazo (OMP): saldo estrutural  $\geq -0,5\%$  PIB
  - Sustentabilidade da dívida pública requer redução significativa do respetivo rácio
    - 1.ª redução prevista para 2014, de 127,8% para 126,7%
    - Riscos no horizonte (como o de reclassificação adicional de empresas públicas)
  - Exige persistência de excedentes primários no futuro
  - Impõe convencer os agentes económicos da necessidade de redução ordenada e credível do fardo da dívida pública
    - Reduzirá incerteza para as decisões de poupança e investimento
    - Permitirá o acesso aos mercados financeiros em condições normais de financiamento da dívida (pública e privada)
-





# Longo caminho que resta percorrer

## Entrar num novo ciclo de crescimento e criação de emprego

- Prioridade ao investimento
  - Acelerar o progresso em indicadores que revelam a perceção negativa dos investidores quanto à estabilidade e ao enquadramento da atividade económica em Portugal
    - Ambiente macroeconómico
    - Acesso a financiamento
    - Burocracia governamental ineficiente
    - Efeito dos impostos nos incentivos para investir
    - Instabilidade das medidas de política
    - Eficiência da regulamentação laboral
    - Eficiência do quadro legal na resolução de conflitos
-



# Avaliação global

## Lições do programa

- Ajustamento tem que ser global e prosseguido simetricamente nos vários domínios
    - Política orçamental
    - Resto da economia
    - Enquadramento institucional
  - Previsões macro-orçamentais: prudência e plurianualidade
  - Transparência
-



# Cenário macroeconómico

## Riscos significativos

- (i) reversibilidade das medidas de consolidação;
- (ii) subestimação dos impactos das medidas de consolidação sobre o consumo privado em 2014;
- (iii) otimismo na estimativa do crescimento do investimento
- (iv) sustentabilidade do contributo da procura externa para o crescimento do PIB

### **Sublinha-se a ausência de um programa estruturado e consensualizado de consolidação e gestão orçamental**

O principal risco quanto à concretização da inversão da trajetória de crescimento prende-se com a definição de um ambiente de estabilidade que reduza a incerteza dos investidores relativamente à evolução esperada e ao contexto em que esta decorrerá

---



# Transparência orçamental

- A transparência orçamental e a credibilidade que dela decorre são cruciais para
    - melhorar condições de financiamento da dívida pública
    - assegurar a confiança dos agentes económicos
    - induzir os ajustamentos na despesa pública capazes de produzir os ganhos de eficiência indispensáveis à consolidação orçamental sustentada e ao estímulo à atividade
  - Portugal tem feito progressos relevantes nos últimos 10-12 anos
  - Mas também aqui há *um longo caminho a percorrer...*
-



# Transparência orçamental

## ... Caminho a percorrer

- Aprofundar o alcance e a transparência do processo de revisão estrutural da despesa esboçado na POE/2014
  - Apresentar projeções macro-orçamentais de curto e médio prazo realistas, bem como cenários de longo prazo quantificados, com divulgação das hipóteses e metodologias subjacentes
  - Incluir projeções distintas, antes de medidas e incluindo o efeito das medidas previstas
  - Reduzir a incerteza jurídica e credibilizar as regras do jogo (o Orçamento do Estado introduz habitualmente alterações à legislação em vigor, por exemplo, no sistema fiscal e no enquadramento orçamental das regiões e dos municípios)
  - Melhorar, nas propostas de OE, a ligação entre a dotação provisional e os riscos subjacentes às previsões macroeconómicas e às projeções orçamentais
  - ...
-