

TEXTO-BASE DA AUDIÇÃO PARLAMENTAR DO CFP NO CONTEXTO DO DEBATE DO PROGRAMA DE ESTABILIDADE 2016-2020

26 de abril de 2016

Desde a sua entrada em funções, em fevereiro de 2012, o Conselho das Finanças Públicas (CFP), no cumprimento dos seus estatutos e de acordo com a Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) e com a regulamentação europeia, tem emitido [análises sobre o Programa de Estabilidade](#) ou, durante a vigência do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF), sobre o Documento de Estratégia Orçamental. Essas análises são divulgadas 2 ½ a três semanas após a apresentação desses documentos pelo Governo, momento em que o CFP deles toma conhecimento. Procedimento idêntico é observado com respeito às [propostas de Orçamento do Estado](#), cuja primeira apreciação pelo CFP se referiu à POE/2013.

Desde a apresentação do Orçamento do Estado para 2015, em outubro de 2014, o CFP tem produzido um [Parecer sobre o cenário macroeconómico](#) subjacente ao Programa de Estabilidade e ao Orçamento do Estado. Diferentemente das análises atrás referidas, este procedimento supõe que o Parecer do CFP seja submetido em simultâneo com a apresentação pelo Governo desses documentos. Por essa razão foi assinado um [Protocolo entre o Ministério das Finanças e o CFP](#) estabelecendo as regras quanto à troca de informação entre as duas instituições, prévia à respetiva publicação. Dada a sua finalidade, a informação aí contemplada respeita apenas ao cenário macroeconómico e não inclui o texto que o justifica.

Assim, no que se refere ao Programa de Estabilidade agora em debate, o CFP emitiu esse [Parecer](#) no dia 21 de abril passado, em simultâneo com a divulgação pública pelo Governo do Programa de Estabilidade 2016-2020 e do Programa Nacional de Reformas para idêntico período. Na mesma altura o CFP teve conhecimento desses documentos cuja análise está agora a preparar nos termos habituais. O tempo disponível desde a sua divulgação não permite ainda o exame detalhado por eles exigido, razão pela qual este não será objeto desta apresentação.

O CFP tem, contudo, acompanhado assiduamente todos os documentos de programação orçamental bem como a respetiva execução, tornando públicas as suas análises e procurando instituir a [prática de considerar cada novo programa à luz do cumprimento das políticas anteriormente enunciadas](#). Os programas aprovados ou propostos em 2016 assumem uma particular relevância atendendo a que, inserindo-se numa nova legislatura, definem as orientações da política económica e orçamental que deverão presidir à respetiva execução no próximo quadriénio. Reforçando essa relevância está ainda o facto de se completar em 2016 o período de programação abrangido pelo primeiro Documento de Estratégia Orçamental (DEO/2012) elaborado no contexto do PAEF, que viria a concluir-se, como previsto, em junho de 2014.

Esse facto torna interessante analisar em que medida os resultados então previstos foram ou não alcançados, o que constitui um ponto de partida importante para a programação subsequente. Antecipando algumas conclusões da análise mais detalhada a apresentar no contexto da apreciação do Programa de Estabilidade 2016-2020, podem já relevar-se alguns aspetos dessa execução, nomeadamente por referência à [análise do DEO/2012 elaborada pelo CFP](#). Pontos importantes desta análise referiam que: (i) os ajustamentos orçamentais precisam de ser suficientemente fortes; (ii) a maior parte do ajustamento deve incidir sobre as despesas e não sobre as receitas públicas; (iii) o ajustamento deve, além disso, assentar em medidas permanentes dirigidas em especial às despesas mais rígidas.

Segundo a programação então prevista, o ajustamento orçamental a realizar entre 2010 e 2016 dever-se-ia em 30% à receita corrente, em quase 50% à despesa corrente (com realce para as despesas com pessoal, responsáveis por quase 40% do ajustamento) e em 20% às despesas de capital. Entre 2012 e 2016, o contributo da receita corrente deveria mesmo descer, compensado pelo reforço do respeitante à despesa corrente, que explicaria 80% do ajustamento.

À luz dos princípios expostos no seu Relatório, esta programação merecia um juízo positivo do CFP que, no entanto, referia ainda:

Talvez mais importante que a intensidade e a rapidez do ajustamento é a sua qualidade. Um ajustamento duradouro, incorporando cortes em gastos não produtivos e aumentos em impostos que minimizem a distorção na afetação de recursos, contribui normalmente para a sustentabilidade da dívida pública.

Estudos empíricos revelam, por exemplo, que, aos cortes ou compressões horizontais dos salários dos funcionários públicos, os governos deviam preferir a racionalização da função pública, eliminando burocracia e formando e realocando os trabalhadores em atividades mais produtivas.

... a estratégia orçamental do Governo exigirá um compromisso firme com os limites de despesa, especialmente na área dos gastos correntes primários, apoiado em reformas estruturais dessas categorias de despesa. Só uma vontade política determinada e perseverante poderá levar por diante tais passos.

O Relatório sublinhava em seguida a importância da fixação de limites plurianuais à despesa, abrangentes e vinculativos, bem como um conjunto de condições a que a definição e gestão desses limites devia obedecer, exigindo a redefinição do enquadramento orçamental e a existência de projeções macro-orçamentais fiáveis e corrigidas do enviesamento otimista que até aí as tinha caracterizado. Nesse contexto, o Relatório concluía que:

O enquadramento orçamental de médio prazo submetido pelo Governo como parte do procedimento de execução do DEO/2012 está ainda longe de cumprir estes requisitos.

Mesmo sem o apuramento dos resultados previstos para o final de 2016, ou apenas tendo em conta os obtidos até à conclusão do programa, é claro que, no que respeita à qualidade, o ajustamento que teve lugar diferiu substancialmente do então programado.

A nível de reformas, apenas em 2015 foi aprovada a do enquadramento orçamental, que desde há muito se apresentava como crítica para a definição de uma estratégia orçamental capaz de assegurar a sustentabilidade das finanças públicas, enquadrando as decisões de política económica numa perspetiva de médio prazo, adequada para orientar as expectativas e decisões do sector privado. No passado, essas estratégias não cumpriram esse requisito. Por um lado, conduziram ao esgotamento do espaço orçamental necessário à utilização da política orçamental como instrumento de estabilização económica; por outro, acomodaram um nível de endividamento externo que acentuou a vulnerabilidade da economia às flutuações da conjuntura internacional.

Não obstante o ajustamento orçamental já alcançado, muito há ainda a fazer, no plano da reforma do enquadramento orçamental, com vista a corrigir estes dois problemas e a conseguir o ajustamento orçamental duradouro, crucial para repor a economia numa trajetória de crescimento e de financiamento sustentável.

Uma parte do problema tem a ver com os cenários de médio prazo e respetiva articulação com a programação das despesas públicas. Como a nova Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) reconhece, em linha com a evidência exposta por vasto número de estudos empíricos de ajustamentos orçamentais bem-sucedidos, a existência de limites de despesa credíveis num horizonte de médio prazo é indispensável à sua boa gestão e à obtenção de ganhos de eficiência nas despesas. Independentemente de qualquer objetivo apriorístico quanto ao nível ou afetação destas, a sua gestão eficiente é uma base essencial de um ajustamento orçamental duradouro.

Para ser duradouro e alavancar o crescimento da economia, o ajustamento orçamental necessário difere profundamente de um programa de emergência. Neste o que conta é limitar as necessidades de financiamento, controlando o nível de despesas e de receitas, através de medidas que atuem de imediato, embora com natureza eventualmente reversível. Torná-lo duradouro exige, porém, a definição de uma política fiscal que fomente a poupança e o investimento, a par de uma gestão das despesas públicas que constantemente promova a sua eficácia e eficiência.

As projeções macroeconómicas de médio prazo são uma base essencial de um ajustamento dessa natureza. Do lado das receitas devem integrar o impacto previsível das medidas de natureza fiscal; do lado das despesas, devem permitir fixar, para um horizonte de médio prazo, um limite global de despesas que constitua a base necessária para a sua alocação aos diversos tipos de despesa, o que implica definir prioridades entre eles. Uma vez fixados esses limites, a respetiva gestão deve ser da responsabilidade dos gestores sectoriais, cujos

programas devem, além dos dispêndios a realizar, indicar as metas a atingir e os prazos previstos para tal. Esses elementos constituem, por seu turno, a base da avaliação dos programas, sem a qual os resultados são indefinidamente adiados, requerendo sempre mais tempo e mais meios, acabando em novos programas com características idênticas.

Estes princípios foram pela primeira vez consagrados entre nós na nova LEO que, ao fazê-lo, reconheceu que a infraestrutura de gestão financeira pública em Portugal está ainda longe de possuir os meios necessários à sua implementação, tendo por isso estabelecido um prazo de transição de três anos para a realizar.

Fundamental entre esses meios é a qualidade da informação contabilística, que tem constituído um importante fator de vulnerabilidade para a gestão das finanças públicas. A fragmentação contabilística vigente nas administrações públicas atrasa e prejudica seriamente a consolidação de contas, tal como a articulação entre a gestão de fluxos de tesouraria e a gestão de compromissos. A adoção, também em setembro último, do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP), que o CFP saúda, destina-se a corrigir essa situação. O Decreto-Lei que o aprova contém os princípios adequados à superação das falhas na informação de base e agregada há muito sentidas e, desse modo, complementa os princípios da nova LEO. Falta, contudo, colocar no terreno a nova LEO e o SNC-AP, tarefas que exigem vontade política e capacitação técnica.

O CFP deu o seu [Parecer à proposta de lei](#) e esperava ver incorporados no Programa de Estabilidade 2016-2020 e no Programa Nacional de Reformas o espírito e as medidas necessárias à concretização dos princípios subjacentes a estas iniciativas reformistas no domínio da gestão das finanças públicas, um tema que será desenvolvido na análise ao Programa de Estabilidade.

A qualidade das projeções macroeconómicas de médio prazo sobre as quais incidiu o recente Parecer é, nesta ótica, uma condição importante a respeitar. No caso de uma economia com um elevado nível de vulnerabilidade externa, essa qualidade tem de assentar num significativo grau de prudência. Qualquer análise do registo histórico das projeções integradas nos Programas de Estabilidade submetidos por Portugal revela que essa condição nunca foi respeitada. Porém, não só as consequências daí resultantes para o crescimento e a estabilidade da economia mostram a urgência em quebrar essa tradição, como atualmente existe um quadro legal que o exige.

Duas áreas requerem especial atenção com vista à elaboração de projeções de médio prazo prudentes: a relativa às hipóteses de enquadramento externo da economia e, no plano interno, a sua articulação com um programa de política económica que assente, em matéria de política orçamental, num compromisso firme de médio prazo com a projeção de despesas, capaz de servir de base à sua gestão e avaliação, condições indispensáveis do seu controlo. O otimismo que sempre caracterizou as projeções subjacentes aos Programas de Estabilidade

normalmente falhou nestas duas áreas e conduziu à acumulação de desequilíbrios orçamentais, à instabilidade da política fiscal e, no limite, à insustentabilidade das finanças públicas.

O Parecer do CFP quanto ao cenário macroeconómico subjacente ao Programa de Estabilidade 2016-2020 sublinha esses dois aspetos. No domínio do enquadramento externo, a incerteza que tem vindo a manifestar-se na economia global, com particular incidência na Europa e em mercados relevantes para a economia portuguesa, aconselham um grau de prudência adicional com respeito às projeções oficiais que, embora apontando os riscos existentes, tendem a ajustar-se tardiamente aos pontos de viragem da conjuntura. Por isso, desde o [Relatório emitido em março](#) último sobre a Situação e Condicionantes das Finanças Públicas, o CFP tem chamado a atenção para a evolução desfavorável de diversos aspetos da economia internacional relevantes para as projeções de procura dirigida às exportações portuguesas, evolução essa que tem vindo a confirmar-se e continua, por isso, a aconselhar nessas projeções uma prudência superior à que decorre da aplicação direta das previsões de organismos internacionais. Sobre este ponto é importante sublinhar a assimetria com que a economia portuguesa se defronta: se a conjuntura internacional vier a revelar-se mais favorável do que as projeções retidas a nível nacional, isso melhorará as condições de acesso a financiamento; se suceder o contrário, a deterioração dessas condições será, no caso português, muito mais gravosa que a resultante para países com capacidade de financiamento assegurada.

No que se refere à política económica, o cenário a que o CFP teve acesso suscita dúvidas devido à ausência de fundamentação suficiente, em particular quanto às hipóteses nele implícitas com respeito à competitividade estrutural da economia e às suas implicações para a dinâmica de crescimento projetada, assente no investimento e nas exportações. Embora, na opinião do CFP, esta seja a estratégia correta para a economia portuguesa, ela não pode justificar-se apenas pelo impacto orçamental direto de medidas identificadas no Programa Nacional de Reformas. Por um lado, em alguns casos, como o da implementação da reforma da LEO, esse impacto direto pode mesmo ser negligenciável, embora com um contributo elevado para a exequibilidade da política orçamental e, conseqüentemente, para as expectativas dos agentes económicos de que depende o investimento necessário para induzir a desejada correção da competitividade estrutural da economia. Por outro lado, não está assegurada a definição de limites de despesa credíveis e respetiva alocação, nem são conhecidos os parâmetros de gestão e avaliação das medidas programadas (nomeadamente o faseamento da execução e dos gastos associados) o que, face à experiência anterior, constitui uma lacuna que continua por colmatar.