



Conselho das Finanças Públicas
Portuguese Public Finance Council

**Estratégia
Orçamental para
Portugal
2012-2016**



Relatório do Conselho das Finanças Públicas nº 1/2012

Apresentação à Assembleia da
República, 23 de maio de 2012



Documentos analisados

- [Documento de Estratégia Orçamental](#) (DEO/2012) de 30 de abril de 2012
 - [Programa de Estabilidade](#) (que inclui o DEO/2012 como anexo)
 - [Proposta de Lei nº 56/XII](#) (PPL 56/XII) que aprova o quadro orçamental plurianual para o período 2013-2016
-



Os antecedentes

- Mais de uma década de
 - fraco crescimento económico
 - aumento do endividamento face ao exterior
 - adiamento sucessivo dos objectivos orçamentais assumidos nos Programas de Estabilidade

tornou Portugal muito vulnerável à crise financeira internacional e culminou na perda de acesso aos mercados financeiros

- **Recuperar a credibilidade é uma condição necessária à retoma do investimento e do emprego** e implica
 - um forte ajustamento à partida
 - um programa viável e credível de reformas
-



O Ajustamento

- Nos últimos dois anos

Portugal apresentou um desempenho notável

não obstante o desfavorável enquadramento financeiro e económico externo com que se defrontou

- Precisa agora de sinalizar a mudança sustentada da política orçamental mediante a

reforma do processo orçamental

- Tal sinalização deve ser acompanhada por

um elevado padrão de transparência

um compromisso firme com os limites de despesa

especialmente na área das despesas correntes primárias, apoiado em reformas estruturais dessas categorias de despesa



Limites de despesa

- A parte mais inovadora do pacote legislativo em análise consiste na

definição de limites de despesa

em particular a PPL 56/XII que aprova o Quadro Plurianual de Programação Orçamental para os anos de 2013 a 2016

- Limites de despesa fixados por quatro anos tornam a **condicionante orçamental intertemporal visível, para os políticos, para os gestores públicos e para os cidadãos em geral**
 - Contudo, o DEO/2012 segue muito de perto o formato das atualizações anuais do Programa de Estabilidade **que nunca constrangeram os orçamentos anuais que se seguiram à sua adoção**
-



Transparência e abrangência dos limites de despesa

- A transparência cria confiança e torna credível o compromisso do Governo com a estratégia anunciada

Implica assegurar que, ao longo do período de execução, se disponibiliza, de forma oportuna e geralmente acessível, toda a informação relevante para permitir a avaliação externa do desempenho orçamental

- Para assegurar a sustentabilidade, o enquadramento orçamental de médio prazo deve compreender a totalidade do universo das finanças públicas

Ser bem-sucedido numa fração desse universo não assegura a sustentabilidade se o êxito for conseguido a expensas de outras parcelas



Dúvidas quanto ao atual enquadramento

- Os agregados de despesa referidos na PPL 56/XII parecem **cobrir apenas parte das despesas da administração central** que, de acordo com o artigo 12-D da lei de enquadramento orçamental deviam ser sujeitas a limite
 - Embora o Ministério das Finanças não controle diretamente partes consideráveis das administrações públicas, serão **necessários mecanismos adequados de coordenação ex ante entre as várias parcelas das administrações públicas**, capazes de assegurar que a finalidade global é alcançada de forma equilibrada e concertada
 - O atual enquadramento orçamental **mantém uma parte substancial da despesa fora dos limites** que impõe
 - Os limites propostos **aplicam-se às despesas públicas definidas em base de caixa**
-



Preocupação fundamental

- A conformidade com um mecanismo de médio prazo judicioso **é necessária seja qual for a situação da economia e a postura da política orçamental**
deve tornar-se num dispositivo permanente do sistema de gestão das finanças públicas portuguesas
 - Estando o País a esboçar uma nova arquitetura para esse sistema, é essencial assegurar que o enquadramento orçamental de médio prazo a definir proporcione o ambiente mais favorável possível à incubação de um desempenho orçamental sustentável
-



Exigências de um enquadramento eficaz

- Um enquadramento orçamental de médio prazo viável e eficaz exige:

Previsões macroeconómicas e macro-orçamentais judiciosas;

Um desenho adequado de regras orçamentais;

Um efetivo enquadramento a médio prazo das despesas



Previsões

- Otimismo nas previsões macroeconómicas traduz-se em
 - uma perspetiva orçamental otimista, **com um efeito cumulativo a médio prazo sobre o rácio da dívida pública** relativamente ao PIB

(o crescimento médio previsto nos Programas de Estabilidade desde 1999 era de 2% p.a.; o crescimento real foi de 0,7% p.a.)

- subestimação dos riscos, políticos e de previsão
 - **Previsões técnicas independentes são necessárias à formulação de boas políticas**
-



Projeções e enquadramento orçamental

- O otimismo das projeções macroeconómicas estende-se às previsões orçamentais e à estimativa otimista dos efeitos das medidas previstas
- O enviesamento otimista foi especialmente sentido do lado das despesas, embora as receitas também revelem ausência de prudência
- O atual enquadramento orçamental português é ineficaz relativamente ao objectivos de reduzir os rácios de despesa e de dívida

A experiência mostra que é necessário corrigir a prática de sucessivamente atualizar os objetivos de despesa, acomodando os repetidos excessos



Aprovação dos limites de despesa

- Recomendamos que
 - o Parlamento vote os limites de despesa propostos na primavera de cada ano, tornando-os em restrições vinculativas para as negociações orçamentais a ter lugar durante o verão e o outono
- Em regra,
 - os limites à despesa total nos anos seguintes de programação ($t+1$ a $t+3$) deviam igualmente ser respeitados nas propostas de orçamento respetivas

só podendo ser ultrapassados face a circunstâncias muito excecionais. Tal prática proporcionaria aos serviços públicos e ao setor privado a necessária orientação quanto às intenções políticas do Governo para os anos seguintes
