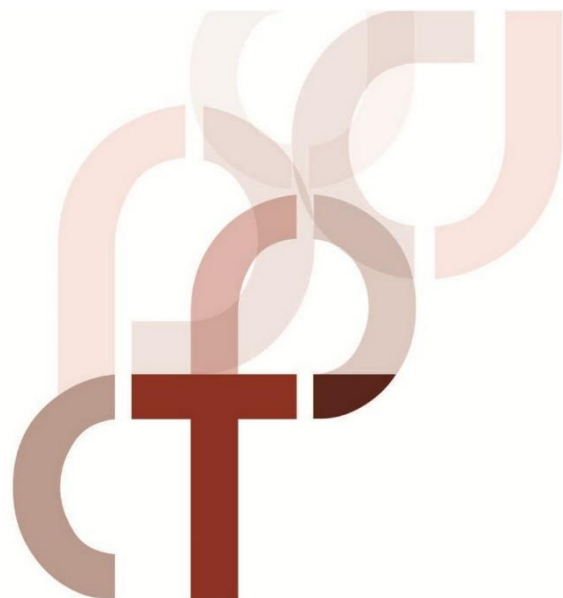


Apreciação global e conclusões



Conselho das Finanças Públicas

Análise do Documento de
Estratégia Orçamental 2013-2017

Relatório n.º 3/2013

Lisboa, Maio de 2013

APRECIÇÃO GLOBAL E CONCLUSÕES

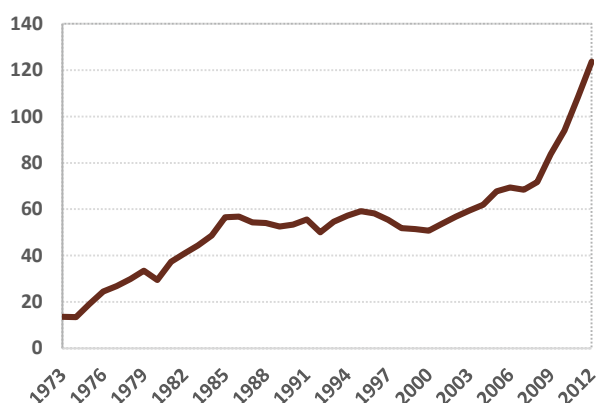
Na avaliação do CFP, sintetizada no capítulo 2 deste Relatório e desenvolvida no seu Relatório n.º 2/2013, [Análise da conta das administrações públicas em 2012](#), a execução orçamental de 2012 deu um contributo significativo para a desejada redução do défice orçamental estrutural. Não obstante, tanto o nível da dívida pública, como a grande vulnerabilidade da economia às medidas de consolidação orçamental continuam a manifestar-se como fatores de debilidade estrutural, cuja correção permanece uma prioridade. Daí a importância do [Documento de Estratégia Orçamental](#) (DEO/2013) a cuja análise se dedicam os capítulos 3 a 5 deste Relatório. Este documento foi adotado pelo Governo no fim de abril e, enquanto se mantiver em vigor o Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF) patrocinado pela União Europeia e pelo Fundo Monetário Internacional, substitui o Programa de Estabilidade exigido pela Comissão Europeia, cujas propostas cabe ao CFP analisar.

A sustentabilidade da dívida pública como primeira prioridade da política orçamental

Na sua Introdução, o Documento de Estratégia Orçamental (DEO) coloca a sustentabilidade da dívida pública como primeira prioridade da política orçamental. A análise apresentada documenta com clareza que, seja qual for a trajetória escolhida, o retorno à sustentabilidade exige um esforço significativo e duradouro, mostrando, ao mesmo tempo, que qualquer tentativa de o adiar tem como consequência intensificar o esforço necessário. O CFP considera esta abordagem apropriada à luz dos encargos crescentes que a dívida impõe à economia portuguesa. O CFP reconhece que esta tem de alcançar uma taxa de crescimento tendencial mais elevada. Porém, esse objetivo não pode ser atingido mediante a adoção de políticas tradicionais de estímulo à procura. Face ao elevado nível de endividamento, essas políticas seriam ineficazes e arriscavam-se a resultar em crises de dívida cada vez mais graves e frequentes, que aumentariam a incerteza e seriam um entrave ao investimento. Por essa razão, somos favoráveis ao cumprimento de um objetivo de défice orçamental estrutural que apoie o crescimento estável e melhore a distribuição de rendimento entre gerações. As políticas dirigidas a estas finalidades devem ter por objetivo elevar o crescimento tendencial mediante a prioridade, nas despesas públicas, às dirigidas ao reforço do capital produtivo, em paralelo com a redução da carga fiscal sobre os rendimentos de fatores (trabalho e capital) e com a implementação de reformas que resultem num enquadramento favorável ao investimento.

Estas considerações são tanto mais relevantes quanto, durante muito tempo, não foi dada prioridade em Portugal ao objetivo de sustentabilidade da dívida pública, só recentemente

Gráfico 1 – Dívida Pública (% PIB)

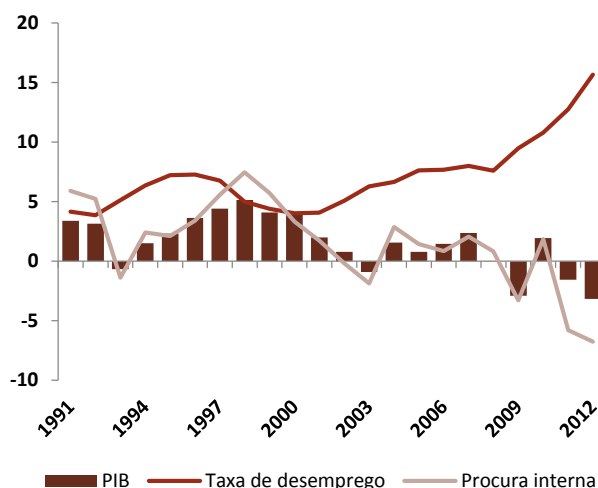


Fonte: Comissão Europeia, base de dados AMECO, maio de 2013.

até ao início do milénio, um rácio de dívida pública que parecia coerente com a norma europeia introduzida em 1992 pelo Tratado de Maastricht.

Entretanto, porém, a população tinha envelhecido, ao mesmo tempo que a produtividade virtualmente estagnara. Tal significava um risco para o potencial económico do país, ao mesmo tempo que o peso das despesas sociais – sobretudo em saúde e pensões – começava a manifestar-se. Até à erupção da crise financeira internacional, realizou-se um esforço no sentido de trazer o défice orçamental para um nível inferior ao limite de 3% do PIB estipulado pelo Procedimento dos Défices Excessivos. Esse resultado foi virtualmente alcançado em 2007, mas a combinação de uma política orçamental menos expansionista e de perda de competitividade tinham tido como consequência um declínio visível do crescimento e do emprego, a par com o aumento do rácio da dívida. No enquadramento internacional desfavorável que se seguiu, Portugal encontrou-se destituído do espaço de manobra orçamental e da base económica e institucional necessários para lhe permitir acompanhar o esforço de outros países desenvolvidos na adoção de uma política económica anti cíclica que não pusesse em causa a confiança dos investidores.

Gráfico 2 – Variações do PIB vs Taxa de desemprego e Procura interna (%)



Fonte: FMI, base de dados WEO, abril 2013.

O retorno ao crescimento económico depende agora de um conjunto de condições, começando pelo retorno a uma trajetória de responsabilidade orçamental. Este permanece

um passo indispensável para a recuperação da confiança dos mercados, em si mesma uma condição para a prossecução de uma política económica independente, num contexto internacional a que uma pequena economia aberta tem de adaptar-se se quiser reduzir os seus riscos e beneficiar das suas oportunidades. Supõe igualmente um conjunto de reformas institucionais e estruturais cuja implementação se iniciou e cujos resultados serão tanto mais rápidos quanto mais coerentes forem com uma política de responsabilidade orçamental.

Omissão da estratégia orçamental destinada a atingir os necessários excedentes primários

O DEO/2013 reconhece estas premissas e conclui pela necessidade de o orçamento português registar excedentes primários significativos durante um longo período, com vista a recuperar a sustentabilidade da dívida pública. O documento fica, contudo, aquém de explicitar a estratégia orçamental a seguir com vista a produzir esses excedentes. Um simples exercício de sustentabilidade, do tipo apresentado no DEO/2013 e desenvolvido adiante neste Relatório, mostra a dimensão do problema e chama a atenção para a necessidade de uma estratégia orçamental que conduza à obtenção de um excedente primário estável. Todavia, um exercício de sustentabilidade não é, por si só, uma estratégia e o DEO/2013 pouco adianta quanto à evolução projetada para as despesas e receitas públicas ao longo do tempo. Esta omissão torna difícil avaliar as consequências de longo prazo das políticas governamentais, o que prejudica a criação de um consenso em seu redor.

Além disso, o DEO/2013 não integra uma análise dos efeitos esperados de importantes medidas de política económica que o Governo prevê para o período coberto pelo documento, como é o caso das contidas na [Estratégia para o Crescimento, Emprego e Fomento Industrial 2013-2020](#), anunciada em 23 de abril. Dada a estreita ligação entre a condicionante orçamental e as perspetivas da economia, que a análise de riscos contida no DEO/2013 claramente sublinha, seria útil encontrar no documento uma primeira tentativa analítica de combinar o efeito a médio prazo das medidas de consolidação orçamental e de incentivo ao crescimento.

No mesmo sentido, as projeções macro-orçamentais apresentadas no DEO/2013 estão insuficientemente documentadas para serem úteis como substituto credível da análise das políticas. As projeções numéricas são sempre falíveis e são-no ainda mais num contexto de incerteza. A sua principal utilidade consiste em mostrar os resultados que o Governo procura atingir com base em objetivos e políticas bem definidos. Se estes não forem explicitados, as previsões tornam-se em exercícios essencialmente mecânicos, em que a avaliação e o acompanhamento das políticas não podem apoiar-se. Esta edição do DEO apresenta um importante progresso com respeito à avaliação dos riscos das projeções. Permanece, contudo, a questão de saber de que modo eles foram tidos em conta nos resultados das projeções. A análise de riscos contida no DEO/2013 parece aconselhar a inclusão, nesses resultados e nos objetivos de política que lhes estão associados, de um considerável grau de prudência. Não é, todavia, claro que tenha sido esse o caso.

Projeções prudentes são particularmente importantes quando se olha o médio prazo em tempos de profunda mudança política e estrutural. As medidas estruturais necessárias para alcançar uma taxa de crescimento tendencial mais elevada levam muitas vezes tempo a produzir efeitos e podem ter um impacto negativo no PIB real no curto prazo. Ignorar esta possibilidade e concentrar as políticas no curto prazo enquanto a dívida foi financiável foi

parte das estratégias que trouxeram o país à presente crise. Mas simplesmente referir medidas estruturais, em geral sob a forma de ajustamento legais, sem explicitar os seus fundamentos económicos, o seu calendário de implementação e os resultados esperados, torna a estratégia difícil de avaliar e retira-lhe credibilidade.

É necessário ir mais além na reforma do processo orçamental

São necessários diversos elementos para completar este exercício, começando pela criação de um processo orçamental que identifique claramente os objetivos e condicionantes da política orçamental. Um primeiro passo nesta direção consistiu na transposição para a legislação nacional dos princípios consagrados na arquitetura europeia. Isto foi concretizado pela aprovação pelo Parlamento do Decreto n.º 139/XII contendo a 7.ª alteração à Lei de Enquadramento Orçamental (LEO). Como mencionado no [Parecer do Conselho das Finanças Públicas](#) relativo à proposta desta emenda (Proposta de Lei n.º 124/XII), *até agora, a LEO, não obstante transpor as normas definidas pela arquitetura europeia, não integrou, nos princípios, procedimentos e práticas consagrados a nível nacional, as disposições necessárias para assegurar o seu cumprimento.* No *Relatório do Orçamento do Estado para 2013*, o Governo afirmou a sua intenção de desenvolver um projeto sobre a *Criação de uma Base Institucional para a Sustentabilidade das Finanças Públicas*, que deve conduzir a uma revisão em profundidade do enquadramento orçamental português e que se espera completar até ao final de 2013. Esta intenção é reiterada no DEO/2013 e, na opinião do CFP, permanece um passo essencial para garantir a eficácia dos esforços para recuperar a sustentabilidade. Outros importantes progressos são necessários com respeito às leis de financiamento de subsectores específicos e o CFP propôs recentemente medidas para melhorar os incentivos comportamentais com respeito à sustentabilidade a nível local e regional¹.

Mudar as leis é, todavia, apenas um primeiro passo para a construção de um enquadramento eficaz. Na opinião do CFP, é igualmente necessário melhorar os processos de gestão da despesa. Revisões periódicas de despesa, em paralelo com a introdução de flexibilidade na gestão das despesas em final de ano, são aspetos a considerar com vista a proporcionar aos gestores dos serviços públicos a estabilidade necessária para planearem as suas operações numa escala temporal exequível, permitindo igualmente uma melhor definição de prioridades dos gastos, bem como a verificação do cumprimento dos objetivos fixados num quadro de gestão da despesa pública transparente e de longo prazo, permitindo avaliar o êxito das políticas pelos seus resultados e não pelos recursos nelas aplicados.

Necessidade de progressos adicionais na transparência orçamental

Uma prioridade paralela a estas respeita à recolha, processamento e divulgação transparente da informação necessária para apoiar uma nova abordagem à formulação de decisões políticas e à respetiva avaliação. A qualidade e atualidade das estatísticas evidenciou uma enorme melhoria em Portugal, sobretudo em resultado da adoção de padrões europeus. Porém, há ainda muito a fazer. Na área da recolha e transparência de informação respeitante ao sector público, há décadas que se reconheceu a necessidade de definir e pôr em prática padrões contabilísticos válidos para todos os níveis e entidades do sector. Contudo, essa tarefa está ainda longe de concluída, o que resulta em lacunas de informação apropriada e

¹[Relatório n.º 2/2012, Princípios para a Revisão das Leis de Finanças Públicas Subnacionais](#) e [Relatório n.º 1/2013, Análise das Propostas de Lei de Finanças Subnacionais](#).

atualizada. A falta de coerência nos critérios contabilísticos e estatísticos – por exemplo, no que se refere ao uso de contabilidade de caixa versus compromissos, ou no respeitante à definição do perímetro do sector público – bem como o uso de medidas temporárias como expediente para cumprir os objetivos orçamentais, agravam os problemas, mesmo quando se trata apenas de avaliar as metas de curto prazo.

Quando se trata de perspetivar o médio prazo e, mais ainda, de produzir exercícios de sustentabilidade, esses problemas ganham acuidade dado que alterações ao ponto de partida do exercício, à definição das variáveis relevantes ou às medidas de política destinadas a produzir os resultados desejados, podem fazer uma diferença significativa quanto aos efeitos alcançados. Falta de exatidão e transparência nos dados prejudica a qualidade e a credibilidade das decisões políticas e dificulta a criação dos consensos necessários à implementação da estratégia que o exercício de sustentabilidade advoga.

No caso do DEO/2013, estes problemas fazem sentir-se com acuidade. A escolha de 2017 como ponto de partida para o exercício que ilustra a trajetória de consolidação da dívida é um exemplo disso. O cenário macroeconómico que leva aos resultados retidos para 2017 apoia-se em projeções de curto prazo para 2013-14 e num conjunto de hipóteses para os anos seguintes, quando se espera que a retoma económica esteja consolidada. Contudo, como se explica na secção 4.1 deste Relatório, nem essas hipóteses nem as projeções para 2013-14 fornecem uma base suficientemente sólida para a recuperação esperada.

A reforçar a insuficiente transparência do cenário está o facto de que, com respeito às medidas necessárias, ao longo do período 2013-17, para alcançar os resultados desejados, o DEO/2013 apenas menciona a dimensão do ajustamento necessário para que Portugal possa cumprir as regras europeias. Mesmo para 2013, ainda se mantém um grau de incerteza, atendendo à necessidade de um novo conjunto de medidas destinado a substituir as que foram rejeitadas pelo Tribunal Constitucional. Embora tenha sido tornada pública uma lista preliminar, as medidas finais deverão integrar um orçamento retificativo, ainda não apresentado ao Parlamento. Para além disso, o DEO/2013 apenas cita a correção do saldo orçamental exigida em 2014 (1,7 p.p. do PIB), 2015 (0,4 p.p.) e 2016 (0,7 p.p.) de forma a abrir caminho para o cumprimento dos compromissos europeus (uma melhoria do défice estrutural de pelo menos 0.5 p.p. do PIB em 2016 e 2017).

O DEO/2013 refere que, de acordo com os critérios definidos no Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF), a maior parte da correção orçamental aí exigida já foi alcançada. Mesmo aceitando esse resultado, tal não dispensa a formulação de uma estratégia explícita, seja para o médio prazo contemplado no DEO/2013, seja para o esforço de sustentabilidade cuja necessidade o DEO/2013 também sublinha.

Necessidade de assegurar uma gestão da política económica orientada para a sustentabilidade

Dado o choque nas expectativas da população que resultou da crise orçamental e da necessidade de recurso a um programa de assistência internacional, tanto os portugueses como os investidores internacionais precisam de recuperar a confiança em que a economia e a gestão das finanças públicas entraram num novo rumo. O compromisso com as regras europeias, embora necessário, não é suficiente se não se alicerçar num enquadramento orçamental coerente com essas regras e num enquadramento de política económica que promova o crescimento de uma pequena economia aberta num enquadramento internacional em evolução rápida e cada vez mais exigente. No futuro próximo, as melhorias conseguidas nestas áreas têm de ser consolidadas e novos progressos têm de ser alcançados. A transparência política é uma condição para esse progresso ser entendido como tal.