Conselho das Finanças Públicas
Portuguese Public Finance Council

Análise da proposta de Orçamento do Estado para 2013

Relatório do Conselho das Finanças Públicas – Sumário Executivo

N.º 3/2012

novembro de 2012

Sumário executivo

SUMÁRIO EXECUTIVO

A análise do Conselho das Finanças Públicas (CFP) à proposta de Orçamento do Estado centra-se na avaliação da sua inserção numa trajetória de correção da dinâmica do endividamento do sector público, conducente à sustentabilidade das finanças públicas portuguesas, o que comporta dois vetores igualmente essenciais: o controlo da dívida pública e a reestruturação da economia no sentido da promoção do crescimento estável.

Portugal tem tendido a manter previsões orçamentais otimistas e a lançar mão de medidas ocasionais, com duração limitada no tempo ou não recorrentes, de modo a facilitar o cumprimento dos objetivos definidos para o défice orçamental. Tal opção adia as reformas indispensáveis, prolonga o esforço de ajustamento e agrava os seus custos, podendo levar à perda de confiança no processo.

O CFP ainda não dispõe da capacidade de elaboração de previsões macro-orçamentais alternativas às apresentadas pelo Governo. Contudo, os indicadores disponíveis deixam entender que a previsão macroeconómica que serve de base à proposta em análise do Orçamento do Estado para 2013 (OE/2013) se apresenta otimista, podendo subavaliar o efeito das medidas orçamentais, designadamente sobre as expectativas dos agentes económicos, afetando o consumo privado, o investimento e o emprego. Sublinha-se que também as previsões macroeconómicas elaboradas no âmbito do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF) têm vindo a ser sujeitas a revisões em baixa.

Relativamente à componente orçamental, a própria estimativa da execução em 2012 não está assegurada, só vindo a ser conhecida no final do primeiro trimestre de 2013. As previsões orçamentais para 2013 não explicitam a incorporação do efeito dos elevados riscos que o Relatório do OE/2013 enumera de forma exaustiva. Não é ainda explicitada a consideração de outros riscos, decorrentes da dificuldade em avaliar o impacto orçamental das alterações fiscais e da própria incerteza associada à degradação do rendimento disponível e, mais importante, do rendimento permanente.

O OE/2013 constitui a primeira aplicação, ainda de uma forma incompleta e pouco transparente, do quadro plurianual previsto na lei de enquadramento orçamental (LEO), demonstrando, no entanto, que o normativo legal permite que o quadro plurianual aprovado pelo Parlamento na primavera não vincule sequer a proposta de orçamento apresentada no outono, não proporcionando um efetivo enquadramento a médio prazo das despesas. Assim, afigura-se ser necessário ir mais longe no aperfeiçoamento do enquadramento legislativo, em vários domínios, incluindo a consideração de uma regra de despesa, que reforçaria a credibilidade da regra de saldo estrutural já constante da LEO.

Em comparação com o previsto no Documento de Estratégia Orçamental, de abril de 2012 (DEO/2012), o ano de 2012 revelou-se difícil para a política orçamental portuguesa. Em confronto com 2011, espera-se agora uma queda das receitas equivalente a 4,4 p.p. do PIB, da qual a maior parte resulta de uma menor intensidade na utilização de medidas temporárias ou não recorrentes que, em 2011, acresceram as receitas em 4% do PIB. O Governo respondeu à evolução negativa das receitas reduzindo as despesas para além do que previra no início de 2012, esperando agora até final de 2012 uma quebra das despesas

em 3,8 p.p. do PIB (contra os 1,4 p.p. previstos no DEO/2012). Contudo, da redução adicional em 2012, 0,8 p.p. do PIB devem-se a medidas temporárias ou não recorrentes, sobretudo receitas de concessões, que abatem à outra despesa de capital, como é o caso da concessão, ainda não confirmada, da ANA.

Uma implicação importante da proposta de OE/2013 consiste no facto de o saldo primário permanecer negativo em 2012 e 2013, levando a subidas do rácio da dívida pública relativamente às projeções originais. Segundo a revisão do PAEF de outubro, o máximo previsto para esse rácio atinge 123,7% do PIB em 2013 (contra 115,3% na revisão de julho), mantendo-se praticamente estável (123,6%) em 2014 e baixando para 118,4% em 2016.

Em média, ao longo dos quatro anos, de 2013 a 2016, a previsão para o rácio da dívida pública supera em 8,4 por cento do PIB a projeção anterior (de abril, publicada no contexto do 3.º exame regular do PAEF). Tal subida afetará as despesas com juros nos períodos seguintes, constituindo assim um fator de pressão adicional sobre o ajustamento orçamental, aumentando o nível e a rigidez da despesa futura, o que confirma a necessidade de os objetivos da estratégia orçamental serem respeitados, em particular no que se refere aos défices global e primário em 2014 e nos anos seguintes.

A evolução recente da dívida pública tem exibido uma dinâmica muito desfavorável. Tendo em conta a previsão da proposta de orçamento, no quinquénio compreendido entre 2008 e 2013, o rácio da dívida irá aumentar em 52 p.p. do PIB. Para este acréscimo contribuiu a dinâmica desfavorável entre os juros e o crescimento do produto (21,3 p.p. do PIB), seguido do impacto dos sucessivos défices primários (15,6 p.p. do PIB) e dos ajustamentos défice-dívida (15,1 p.p. do PIB).

Dada a escassa margem de manobra existente neste domínio, o CFP sugere que, para salvaguardar o objetivo de recuperar a sustentabilidade das finanças públicas no futuro próximo, seria aconselhável preservar as metas para o rácio de despesas fixadas no DEO/2012.

Entre 2010 e 2012 aproximadamente metade da redução do saldo global reflete os efeitos de medidas temporárias e fatores especiais. Estes números revelam a persistência num ajustamento fortemente baseado em medidas de curto prazo, que dificilmente podem guiar as expectativas dos agentes económicos e reduzir a incerteza com respeito à orientação da política. É certo que o que conta, em termos de financiamento, são os valores não ajustados. Porém, a comparação com a qualidade do ajustamento avaliada com base em dados ajustados evidencia a necessidade de adotar medidas permanentes, substituindo o recurso a medidas temporárias e a medidas não recorrentes.

Observando a composição do ajustamento orçamental planeado corrigido dos efeitos das medidas temporárias, medidas não recorrentes e fatores especiais, 61,9% do ajustamento entre 2010 e 2013 basear-se-á em medidas do lado das receitas. Do lado das despesas, ajustamentos estruturais à despesa corrente não dão praticamente qualquer contributo para o ajustamento previsto no saldo global, dado que o acréscimo da despesa com juros absorve quase por completo a redução observada na despesa corrente primária.

A orientação da política orçamental mantém um impacto negativo sobre a procura interna, sendo o reflexo da necessidade de correção do elevado nível de endividamento do país, que eliminou o espaço de manobra da política orçamental, retirando viabilidade a qualquer possibilidade de orientação contra-cíclica nessa área. Não só o aumento do défice não seria financiável, como uma tal opção levaria a agravar o rácio da dívida pública, absorvendo em encargos com juros o benefício ilusório do estímulo. Mais grave ainda, essa ilusão continuaria a atrasar o esforço de redireccionamento da economia para os sectores de bens transacionáveis, que está a ocorrer, como o demonstra o bom comportamento das exportações, mas que precisa de ser continuado e reforçado com vista a assegurar a melhoria estável do nível de vida dos portugueses.

O CFP deixa algumas sugestões destinadas a reforçar a orientação de médio prazo da política orçamental portuguesa e também a melhorar a gestão das despesas públicas, visando o aumento da sua eficiência e o cumprimento de uma regra de despesa eficaz. A experiência internacional aconselha o empenhamento político inequívoco e sustentado neste tipo de exercício e sublinha o papel da comunicação e da transparência do processo, a par do envolvimento dos destinatários das mudanças, aspetos críticos para assegurar o apoio das partes interessadas e do público em geral.