

Revisão das tomadas de posição do CES sobre os temas da Dívida Pública e da Dívida Externa (2015- 2018)

Documento síntese

20-02-2018

Parecer sobre o Orçamento de Estado de 2015 (Relator: Conselheiro João Ferreira do Amaral)

Sobre o tema da dívida pública, o parecer assinalava que:

“O CES encara positivamente a previsão da redução da dívida pública em percentagem do PIB de 127,2% estimado em 2014 para 123.7% previsto para 2015, mas lembra que este resultado estará crucialmente dependente do crescimento económico a efetivar no próximo ano, o qual condiciona diretamente a dívida em proporção do PIB através do valor deste e indiretamente através do seu impacto sobre a execução orçamental. Acresce que o impacto dos efeitos défice-dívida, também importantes para a redução prevista no próximo ano dificilmente poderão prolongar-se, na mesma medida, ao longo do tempo” (pág.21)

Parecer sobre as Grandes Opções do Plano de 2015 (Relator: Conselheiro Adriano Pimpão)

A propósito do tema da dívida pública, o parecer referia que:

“O CES propõe que, no âmbito da proposta de política orçamental constante das GOP, seja incluída uma análise da sustentabilidade da dívida pública. Esta análise não só se justifica pela sua relação com a evolução dos saldos primários gerados na execução do orçamento, como surge com mais acuidade no contexto da evolução não só da economia portuguesa como das políticas da União Económica e Monetária. O CES reafirma neste ponto o já recomendado em anteriores pareceres, no que se refere a juros e maturidades, tendo em conta que “os juros e os encargos com a dívida pública continuam a ser os principais impulsionadores do aumento da dívida pública”. (pág. 13)

Parecer sobre o Orçamento de Estado de 2016 (Relator: Conselheiro Adriano Pimpão)

Na introdução do parecer, pode encontrar-se uma nota crítica à arbitrariedade de alguns dos critérios do tratado orçamental europeu, apelando-se a um esforço diplomático conjunto ao nível europeu com o objetivo de atingir a sua revisão:

“A este propósito e dada a sua relevância cite-se o caso da definição e aplicação do chamado saldo estrutural que justificou a introdução de novas medidas penalizadoras do crescimento económico, sem que haja a possibilidade de ver estabilizada uma metodologia objetiva e com possibilidades de ser monitorizada pelos vários Estados Membros. A ausência desta objetividade, tem como consequência a possibilidade deste critério orçamental poder ser entendido como um instrumento de limitação à adoção de políticas que respondam às necessidades e especificidades de cada País no que se refere à sua estrutura económica e estágio de desenvolvimento.

Neste sentido, retoma-se a recomendação contida em anteriores pareceres deste Conselho, para a concertação de iniciativas diplomáticas, em cooperação com outros países da União Europeia, que permitam uma explícita posição de Portugal sobre a correção de mecanismos e critérios previstos no Tratado Orçamental e outra legislação comunitária, de forma a assegurar com realismo a convergência das economias diversificadas no contexto daquela União. De facto, o Tratado Orçamental, como o CES tem vindo a referenciar, constitui, em especial devido

aos prazos e aos ritmos fixados, um forte constrangimento à condução de uma política alternativa.” (pág. 5)

O parecer reconhece na dívida pública uma das maiores restrições ao desenvolvimento de médio e longo prazo do país, podendo ler-se que:

“A evolução da dívida pública é considerada a maior restrição ao desenvolvimento do País no médio e longo prazos. Para além da limitação que introduz no acesso ao financiamento, quer para a República quer para os bancos e empresas, é a mesma responsável por grande parte das limitações à autonomia de decisão em matéria de política orçamental. No que se refere ao cumprimento do critério orçamental de 60% do PIB, tal só será alcançado em 2055, de acordo com as previsões atuais. Em 2015 e 2016 (previsão) o peso da dívida pública em relação ao PIB diminui, embora o stock da dívida ainda apresente uma tendência crescente. De facto, prevê-se que este stock suba em 2016 para 237,8 mil milhões de euros, baixando no entanto em percentagem do PIB para 127,7%, acima do previsto no PEC mas abaixo das previsões da Comissão Europeia (Projeções de Inverno) de 128,5%. A despesa com juros, que é a maior em percentagem do PIB de toda a Zona Euro, sobe em 2016 de 8.5 para 8.6 mil milhões de euros, e embora diminua em percentagem do PIB, dado o crescimento deste em termos nominais, esse valor é muito superior ao do défice global do Orçamento, obrigando a uma política de maior pendor restritivo, traduzido na passagem do saldo primário de apenas 0.4% para 2.3% do PIB” (pág. 21)

É ainda referido que:

“O CES chama no entanto a atenção para o risco inerente à subida da taxa de juro face à volatilidade dos mercados financeiros e à forma como se processa a monitorização da execução orçamental através das Instituições Internacionais (Comissão Europeia, Banco Central Europeu e Fundo Monetário Internacional). Apesar destes riscos, sublinhe-se, a capacidade de redução da dívida pública (em percentagem do PIB) que se situa em 1.1% perto da média da Zona Euro (1.3 %). Para além do comportamento dos défices global e primário, contribuem também para o stock da dívida pública as operações de dotação de capital às empresas públicas e os empréstimos às mesmas entidades e ao Fundo de Resolução. Tal significa que o risco da dívida se prolonga para além do funcionamento das Administrações Públicas, dependendo igualmente do Sector Público Empresarial e muito especialmente do Sector Financeiro (público e privado). De referir ainda a ligação entre a evolução da dívida pública e as PPP rodoviárias, pela via das dotações de capital à Infraestruturas de Portugal, SA. O CES considera, por isso, que deve ser dada mais relevância e detalhe à informação prestada sobre esta matéria na P.OE 2016.

O CES regista também a recomposição da dívida pública através da emissão de dívida pelo Tesouro, substituindo empréstimos, caso do FMI, por outros com taxa de juro mais favorável, contribuindo assim para a diminuição da taxa de juro implícita na dívida, que apesar de tudo permanece ainda em 3.7%, valor que se deve considerar elevado no contexto do financiamento que é assegurado por instituições internacionais de natureza pública” (pág. 22)

Parecer sobre o Orçamento de Estado de 2017 (Relator: Conselheiro João Ferreira do Amaral)

No que respeita ao binómio crescimento económico – consolidação orçamental, pode ler-se que:

“O CES alertou em anteriores pareceres para a necessidade de a política de consolidação orçamental não dever secundarizar o crescimento económico, não só devidos aos efeitos económicos e sociais negativos que a estagnação ou até a recessão económica geram como também porque a consolidação orçamental é ela própria afetada negativamente pelo baixo crescimento.” (pág. 6)

Na seção “Défice e Dívida Pública”, o parecer analisa a trajetória de consolidação em perspetiva com as regras orçamentais europeias e o seu reflexo no espaço orçamental para políticas sociais e medidas de estímulo ao investimento e consumo. Refere-se que:

“A redução prevista para o défice público (0,8% do PIB, de 2,4% em 2016 para 1,6% em 2017) é significativa e cumpre os nossos compromissos internacionais. Esta redução do défice, porém nas condições atuais da nossa economia, tem no curto prazo um efeito negativo sobre o crescimento económico, uma vez que reduz as possibilidades de estimular mais o crescimento do investimento e do consumo, bem como o investimento em políticas sociais.” (pág. 10)

São analisados os principais canais de diminuição do rácio de dívida pública previstos para 2017 e sugere-se a análise de outros caminhos para a sua diminuição:

“A redução do défice é obtida através de um crescimento do peso no PIB das receitas correntes, em particular das outras receitas correntes-que incluem os dividendos do Banco de Portugal e da quebra de peso no PIB das despesas correntes. Através desta evolução das receitas e despesas correntes obtém-se um aumento do saldo primário no PIB, de 1,9% para 2,8% que é necessário para compensar a percentagem muito elevada da despesa relativa aos juros da dívida pública que atingem 4,3% do PIB.

Face a este valor, o CES considera da maior importância que sejam adequadamente ponderados os benefícios que adviriam, em termos de poupanças futuras, de um pagamento mais rápido da dívida mais onerosa” (pág.10)

Assinala-se ainda o papel do crescimento económico na consolidação orçamental e na redução da dívida pública:

“Note-se ainda que o crescimento económico tem um papel de primeira importância na consolidação orçamental, em particular no que respeita à possibilidade, que gera, de fazer crescer o nível de emprego e portanto das contribuições para a segurança social e também das receitas fiscais, ao mesmo tempo que faz reduzir o montante a pagar no que respeita ao subsídio de desemprego.

A redução prevista do défice permite que a dívida pública em percentagem do PIB possa descer também, tal como é previsto (de 129,7% do PIB em 2016 para 128,3% em 2017), uma vez que o crescimento do PIB em termos nominais mais que compensa os efeitos da existência de défice sobre a dívida.(pág. 11)

O CES reconhecia a abordagem cautelosa tida no OE 2017, dado que se projetava uma taxa de juro implícita elevada, face à expectável manutenção da política monetária expansionista do BCE:

“Note-se, no entanto, que a taxa de juro implícita na dívida registará em 2017 um valor ainda muito elevado, 3,5%, resultado que aparentemente não é o expectável face a uma das hipóteses externas do cenário macroeconómico da Proposta que é a da manutenção das taxas de juro em nível baixo.” (pág. 11)

Parecer sobre as Grandes Opções do Plano 2016-2019 (Relator: Conselheiro José António Cortez)

O CES inicia o parecer com uma crítica à estratégia de consolidação orçamental e de redução da dívida pública seguida nos exercícios orçamentais anteriores, podendo ler-se que:

“Durante os últimos anos Portugal esteve, como é sabido, submetido a uma política marcada por desvalorização dos rendimentos do trabalho e por cortes orçamentais que atingiram, em particular, as funções sociais do Estado, e que foi comumente chamada «política de austeridade». Na sequência da crise das dívidas soberanas que fustigou a zona euro e que, teve por efeito acentuar os desequilíbrios estruturais existentes a nível interno (nomeadamente quanto à expressão do défice orçamental), bem como as dificuldades de financiamento externo, Portugal teve que recorrer a ajuda externa para assegurar o financiamento da despesa pública, o que conduziu, como a generalidade dos indicadores mostram, a um empobrecimento do País, provocando uma quebra muito acentuada do investimento; um aumento exponencial do desemprego, que resultou em grande parte do encerramento de muitas empresas; e, também, uma diminuição do rendimento disponível da grande maioria das famílias portuguesas, nomeadamente, por via da redução dos salários e pensões e do aumento da carga fiscal, que provocaram um acréscimo dos níveis de pobreza e o acentuar das assimetrias e desigualdades do nosso País.

Essa política teve por objetivo combater os desequilíbrios estruturais do País a nível económico e financeiro, através de medidas de austeridade violentas, tendo beneficiado do suporte doutrinário que tinha por base a convicção de que um «tratamento de choque» de curta duração seria virtuoso e permitiria, com alguns danos colaterais, reequilibrar num reduzido espaço de tempo as nossas contas públicas. Partindo do falso pressuposto que os problemas financeiros que enfrentámos eram essencialmente provocados por termos andado a viver “acima das nossas possibilidades”, apontava como caminho a seguir que o combate aos desequilíbrios estruturais se faria atuando sobre os níveis da despesa (quer pública, quer privada, sendo esta última realizada por via da redução do rendimento disponível dos portugueses e da contração do consumo). Contudo, a realidade do País mostrou-se pouco moldável a este receituário que, nomeadamente, subestimou o impacto negativo dele resultante sobre o crescimento económico e sobre o já fragilizado tecido produtivo do País e se mostrou, também, incapaz de prever o próprio efeito de uma inevitável recessão económica sobre o esforço exigível para consolidar as contas públicas. A dívida pública não só não foi estabilizada inicialmente como registou um aumento acentuado.

O CES, ao longo de sucessivos pareceres, sempre chamou a atenção para os efeitos económicos e sociais desta política, não subscrevendo a tese de que a mesma era uma inevitabilidade por ausência de vias alternativas. Em particular, alertámos para o ritmo excessivo com que se pretendia realizar a consolidação orçamental, que não tinha em consideração a realidade do País e para a importância de se compatibilizar o ajustamento das contas públicas com a coesão social indispensável e com algum crescimento da economia, não suspendendo o investimento em áreas estratégicas fundamentais. Recusámos, por isso, a tese das “destruições criativas” que afetando, muito em especial, o tecido das pequenas e médias empresas orientadas para o mercado doméstico, teria, não apenas graves consequências sociais, como levaria – ao inverso do pretendido – a uma maior dependência do País em relação ao exterior.

A necessidade que enfrentamos de reorientar as políticas públicas é, por tudo isto, algo que o CES pode hoje reivindicar do atual Governo em coerência com as posições que defendeu no passado. E fá-lo, não com base na convicção ilusória de que a crise foi já ultrapassada e que, por isso, podemos simplesmente retomar um novo ciclo de políticas conjunturais de pendor expansionista, mas, com a profunda convicção de que os principais fatores adversos presentes na nossa realidade económica e social só podem ser superados com uma reorientação das políticas em curso, sem que, contudo, isso signifique abdicar da continuação da trajetória de consolidação orçamental. Mas, para compatibilizar estes objetivos é necessário que as medidas de reequilíbrio financeiro sejam conjugadas com medidas que visem o crescimento económico, a criação de emprego, a melhoria dos rendimentos, e a proteção dos mais desfavorecidos, combinando respostas com um alcance imediato ou de curto prazo com iniciativas estruturantes de médio e longo alcance temporal.

O CES reforça ainda a sua preocupação, já expressa em anteriores pareceres, relativamente aos elevados valores que os juros e outros encargos com a dívida pública atingem, e que consomem já uma parcela significativa da riqueza produzida e do total da despesa pública. O propósito de desoneração do Estado e do País no que toca a esta despesa, deve estar nas prioridades do Governo”. (págs. 6 a 10)

Parecer sobre as Grandes Opções do Plano de 2017 (Relator: Conselheiro Adriano Pimpão)

No que respeita ao endividamento privado da economia, o parecer refere que:

“No que se refere ao pilar “Endividamento da Economia” o CES sublinha a importância de uma estratégia articulada de capitalização das empresas e de criação de mecanismos e processos de insolvência e recuperação de empresas eficazes e céleres, que contribuam para a redução do nível de crédito vencido e para a melhoria de financiamento da economia. No entanto esta estratégia terá de evitar devidamente uma eventual onda de encerramentos de muitas empresas, pelo que se recomenda a possibilidade da reestruturação dessas empresas e das suas dívidas, desde que o respetivo modelo de negócio seja viável.” (págs. 16 e 17)

Parecer sobre o Orçamento de Estado de 2018 (Relator: Conselheiro José António Cortez)

O parecer menciona que:

“O CES considera que estes números (ao contrário de anos anteriores) poderão ser atingidos e inserem-se numa trajetória de redução da dívida, que não faz de uma contração acelerada do seu montante o objetivo primordial da política financeira do país.

Se é importante sinalizar que o país está em condições de inverter a tendência de subida da dívida e prosseguir a redução da mesma, apostar numa evolução demasiado acelerada teria repercussões no crescimento da economia e poderia mesmo acabar numa redução do seu stock sem que isso se refletisse no seu peso no produto. O crescimento projetado para o PIB em termos nominais compensa largamente para 2018 os efeitos do défice na dívida pública, tal como irá suceder já este ano.

Ao contrário do Conselho da União Europeia que recomenda que se faça uso

de receitas extraordinárias para acelerar a redução do nível da dívida pública, na opinião do CES o que é essencial é fazer uma gestão da dívida pública, que contribua para uma trajetória de redução compatível com o crescimento da economia e que, acima de tudo, invista na diminuição da taxa de juro que o país tem que anualmente pagar por aquela (uma redução de 1 p.p. de redução de taxa de juro da dívida traduz-se numa redução de despesa com juros por ano de cerca de 2 mil milhões de euros). Por isso o CES entende que o Governo deve negociar junto da União europeia a redução de juros e o alargamento das maturidades quando isso for mais favorável e substituir, sempre que possível, dívida mais cara por dívida mais barata, aproveitando, em especial, as atuais condições favoráveis de mercado, mesmo que isso, momentaneamente, possa aumentar o montante da dívida existente (pela diferença temporal entre as duas transações).

Como dissemos anteriormente, o serviço da dívida continua a ser um forte constrangimento para a nossa economia e a principal razão para a exigência de mantermos saldos primários demasiado elevados que, entre outros efeitos, são um fator limitativo de uma melhoria de serviços públicos essenciais.

O CES também não encontra nesta POE uma abordagem do problema da sustentabilidade da dívida externa portuguesa, que é uma das mais elevadas do mundo (em percentagem do PIB), domínio em que a dívida pública é apenas uma parte do problema e em que o próprio perfil daquilo que consumimos e produzimos alimenta, por si só, uma continuada deterioração das contas externas do país.” (págs.15 e 16)

Parecer sobre as Grandes Opções do Plano de 2018 (Relator: Conselheiro Adriano Pimpão)

No que respeita ao tema da dívida pública, o parecer refere que:

“O CES regista o progresso em matéria de consolidação das finanças públicas, com materialização positiva na apreciação dos investidores sobre o risco país e conseqüente melhoria das condições de financiamento da República e dos demais agentes económicos.

O CES valoriza a diminuição do peso da dívida pública no PIB em 2017 em consequência do crescimento económico. Sublinha, não obstante, que se mantém o aumento, em termos nominais, da dívida e dos encargos com os juros. E reitera, sobre esta matéria, a posição constante do Parecer sobre as GOP 2016

“O CES reforça ainda a sua preocupação, já expressa em anteriores pareceres, relativamente aos elevados valores que os juros e outros encargos com a dívida pública atingem, e que consomem já uma parcela significativa da riqueza produzida e do total da despesa pública. O propósito de desoneração do Estado e do País no que toca a esta despesa deve estar nas prioridades do Governo.”

Não obstante, o elevado nível de endividamento dos sectores público e privado ainda condiciona o potencial de crescimento da economia relevando para a prossecução de políticas coerentes com a sustentabilidade da dívida e de reforço da capitalização das empresas, nomeadamente tendo presente o nível muito baixo que se verifica na taxa de poupança dos particulares.” (págs. 21 e 22)