

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

24 de outubro de 2012

– Apresentação do Ministro de Estado e das Finanças –

Senhor Presidente,

Senhoras e senhores deputados,

Em 2012, fizemos progressos significativos na melhoria das condições de financiamento da economia.

A crise portuguesa tem na sua origem a interrupção de financiamento privado, justificada por uma situação de excesso de endividamento. Desde, pelo menos, o final de 2010, os mercados de obrigações refletiam sérias dúvidas sobre a solvabilidade do país. Estivemos à beira da bancarrota e da cessação de pagamentos.

Nos últimos meses temos assistido a progressos muito substanciais nas condições de financiamento da economia.

No dia 6 de abril de 2011, dia em que Portugal pediu ajuda externa, as taxas de juro das obrigações do Tesouro fecharam a 8,87% a 2 anos, 9,77% a 5 anos e 8,77% a 10 anos (Figura 1). Hoje, as taxas de juro no mercado secundário são já inferiores a esses valores. No caso das obrigações a 2 e 10 anos, estamos em níveis de março de 2011. Já as taxas de juro a 5 anos recuaram para valores de final de 2010.

Estes progressos são inquestionáveis. A crescente confiança dos mercados internacionais pode ser medida e quantificada. Destaco dois exemplos:

- Têm sido emitidos Bilhetes do Tesouro por prazos cada vez mais longos e com custos cada vez menores. Realizámos com sucesso duas emissões a 18 meses, prazo que se estende para além do período em que estamos totalmente cobertos pelo financiamento do programa.
- Em setembro de 2013 tínhamos um grande desafio pela frente: o refinanciamento de uma obrigação do Tesouro emitida em 1998, no montante de 9,586 M€. Com a “Operação de Troca de Dívida” realizada no passado dia 3

de outubro, trocámos 39% desse montante por dívida que vence em outubro de 2015. A data em que voltamos a ter uma amortização de montante significativo é em junho de 2014.

A estabilização das condições de financiamento do Estado cria melhores condições para o acesso ao financiamento externo por parte das empresas portuguesas. São já vários os exemplos de grandes empresas que conseguiram emitir obrigações de médio-prazo recentemente (caso da EDP, da Brisa e da PT). Estamos confiantes que a prazo esta melhoria de condições de financiamento se irá estender ao resto da economia, incluindo pequenas e médias empresas dependentes do crédito.

Avançámos também significativamente na correção do desequilíbrio externo e no processo de consolidação orçamental.

Também do ponto de vista da correção do desequilíbrio externo o ajustamento tem progredido de forma rápida. A balança de bens e serviços irá verificar um saldo positivo já este ano (Figura 2). Quero destacar que pela primeira vez desde janeiro de 1996 tivemos dois meses seguidos, julho e agosto, com excedente da balança corrente. O saldo conjunto da balança corrente e de capital deverá ser positivo já em 2013. A economia portuguesa está assim a transitar de uma situação crónica de necessidade de financiamento para uma situação de capacidade de financiamento externo. A economia portuguesa está assim em condições de diminuir o nível de endividamento externo que, em termos brutos, se situava em torno dos 218% do PIB no final de 2011.

Importa não esquecer que o esforço de contenção orçamental já efetuado é substancial. No final de 2012, o défice estrutural primário terá diminuído cerca de 6 pontos percentuais face a 2010 (Figura 3). Este resultado será conseguido com um esforço considerável do lado da despesa. A despesa pública total irá cair quase 13 mil milhões de euros no período 2010-2012, o que equivale a uma redução de mais de 14% em termos nominais (Figura 4). A despesa pública primária cairá de 48% do PIB em 2010 para 41% em 2012. A diminuição da despesa conseguida em 2011 e 2012 é assim inquestionável.

As características do ajustamento da economia levaram à revisão dos limites orçamentais

No entanto, a composição do ajustamento da economia portuguesa teve consequências negativas no ritmo de consolidação orçamental (Figura 5). A queda acentuada da procura interna, o agravamento do desemprego e a diminuição do rendimento das famílias resultaram em receitas fiscais e contribuições para a segurança social inferiores ao previsto. Por sua vez, as prestações sociais aumentaram, mas um apertado controlo da despesa pública permitiu acomodá-las sem alteração do tecto da despesa. Apesar deste extraordinário esforço de contenção da despesa e do benefício de poupanças extraordinárias, concluiu-se que o esforço necessário para cumprir os limites para o défice nominal no Programa teria custos demasiado elevados para a economia. Acima de tudo, era necessário ter em conta as consequências significativas do padrão de ajustamento da economia portuguesa no ajustamento orçamental.

Foi assim necessário encontrar um equilíbrio entre o desejo de minimizar o impacto negativo sobre a atividade económica, por um lado, e a necessidade de assegurar o controlo sobre a evolução da dívida pública e a credibilidade necessária para permitir o acesso gradual aos mercados financeiros por outro. A necessidade de conciliar estas várias dimensões conduziu à revisão dos limites quantitativos para o défice orçamental no quinto exame regular da Troika: para 5.0% em 2012, para 4.5% em 2013 e para 2.5% em 2014 (Figura 6). Esta revisão não implicou alterações no envelope financeiro nem na duração do programa. Ocorreu de forma tranquila. Isto só foi possível graças ao empenho e determinação demonstrado pelo Governo na execução dos compromissos assumidos no Programa, que permitiu acumular credibilidade e confiança junto dos nossos credores. Esta alteração dos limites foi acordada por iniciativa do Governo português e apoiada pelos nossos parceiros internacionais.

O Orçamento do Estado para 2013 responde aos desafios da economia portuguesa

A conclusão do 5º exame regular dependia da entrega da Proposta do Orçamento do Estado para 2013 respeitando os novos limites. Neste sentido, a Proposta de Orçamento do Estado para 2013 inclui um conjunto abrangente de medidas de carácter estrutural.

Serão executadas medidas de redução de despesa no valor de 2.700 milhões de euros (Figura 7). No entanto, a maior parte deste esforço será absorvido pela devolução parcial dos subsídios aos funcionários públicos e pensionistas.

Tornou-se ainda necessário adoptar medidas do lado da receita, afetando assim o equilíbrio entre receita e despesa no ajustamento orçamental de 2013 (Figura 8). Não obstante, estas medidas tiveram o objetivo deliberado de assegurar uma distribuição mais equitativa no esforço de consolidação orçamental entre:

- i) sector público e sector privado, por um lado; e
- ii) rendimentos do trabalho e rendimentos de capital, por outro.

O aumento da progressividade do IRS ilustra o reforço da equidade

A alteração no sistema do IRS é um exemplo paradigmático deste esforço. O imposto é direto e progressivo. Para reforçar este ponto, permitam-me recorrer à definição do Professor José Joaquim Teixeira Ribeiro no livro “Lições de Finanças Públicas” que passo a citar:

“(...) para a taxa média ser progressiva, é preciso que seja superior a ela a taxa marginal. Daí que imposto progressivo possa ser definido ou como aquele cuja taxa aumenta à medida que aumenta a matéria coletável, ou como aquele cuja taxa marginal é superior à taxa média.” (pág.276, 5ª edição)

Não há qualquer dúvida que a taxa média efetiva do IRS é crescente com a matéria coletável. Também não há dúvida que a taxa marginal é superior à taxa média. Não pode assim haver dúvida de que o sistema é progressivo. Era assim em 2012 e será assim em 2013 (Figura 9, Gráfico da esquerda).

A outra questão que importa responder é: Como se alterou a progressividade do IRS com nova tabela? Diminuiu, manteve-se inalterada ou aumentou?

Ora, o impacto da alteração da tabela sobre a progressividade do imposto pode ser medido pela variação da taxa média efetiva de imposto pago para cada nível de rendimento. Como ilustrado no gráfico da direita da Figura 9, a taxa média efetiva aumenta mais para os níveis de rendimento mais elevados. Isto significa que em 2013 o IRS é mais progressivo.

Estamos conscientes que a modificação no sistema do IRS representa uma diminuição significativa no rendimento das famílias, sobretudo quando considerada no contexto das restantes alterações na política fiscal e orçamental. No entanto esta diminuição é crescente com a capacidade contributiva.

O cenário macroeconómico é realista e incorpora as características do ajustamento da economia em 2012

Tudo isto foi tido em conta na construção do cenário macroeconómico (Figura 10). A revisão do PIB em baixa face ao Documento de Estratégia Orçamental resulta simultaneamente de hipóteses externas adversas e do esforço de contenção orçamental acrescido. Tendo em conta o padrão de ajustamento em 2012, prevê-se uma contração adicional da procura interna e um crescimento das exportações líquidas. No que respeita ao consumo privado, a quebra de 2.2% explica-se pelo agravamento do desemprego e pelo aumento de impostos sobre o rendimento, sendo compensado em parte pelo efeito positivo da reposição parcial de subsídios aos funcionários públicos e pensionistas. Também o consumo público deverá cair, resultando do esforço deliberado de diminuição da despesa pública. Apesar da melhoria no investimento empresarial, a redução estimada no investimento residencial e público justificam a quebra prevista para o total do investimento. Por último, o quadro externo desfavorável, nomeadamente a intensificação das tensões em Espanha, aponta para uma desaceleração das exportações. No entanto, a correção do desequilíbrio externo continuará a progredir. Este padrão de ajustamento foi tido em conta na previsão das receitas fiscais, justificando uma margem de prudência adicional.

A prudência é aliás transversal a toda a Proposta do Orçamento, tendo em conta os riscos que enfrentamos, riscos que vão além das previsões macroeconómicas. Uma preocupação fundamental é a sustentabilidade da dívida pública.

Em 2014, o esforço de ajustamento orçamental será baseado na redução estrutural da despesa

Estamos conscientes que o Orçamento do Estado para 2013 é um orçamento difícil mas adequado ao momento. Não obstante, iremos continuar a trabalhar para melhorar o equilíbrio entre a receita e a despesa no esforço de consolidação orçamental. Começámos a trabalhar para este efeito em julho passado. Como já anunciei, foi iniciado um processo de análise detalhada às contas públicas com o objetivo de identificar cortes de despesa de 4.000 milhões de euros. Estamos fortemente empenhados em garantir que este processo é bem sucedido e que as suas conclusões são traduzidas tão cedo quanto possível em 2013 e 2014. Este exercício terá progressos que serão documentados no âmbito do sexto e sétimo

exame regulares do programa de ajustamento. Recordo que o sexto exame regular terá lugar em Novembro próximo. Considerando este esforço adicional, conseguimos ter uma primeira ideia global do Programa. Estamos em condições de afirmar que no horizonte 2011-2014, o ajustamento será de 61% pelo lado da despesa (Figura 11).