

PARECER SOBRE O
DOCUMENTO DE ESTRATÉGIA ORÇAMENTAL 2013-2017

(aprovado em Plenário a 22/05/13)

Relator: *Conselheiro Adriano Pimpão*

Maio de 2013



ÍNDICE

1. Introdução	3
2. Enquadramento Macroeconómico	9
3. Estratégia Orçamental	15
4. Riscos Orçamentais	20
5. Quadro de Referência Estratégico Nacional 2014-2020	20
6. Sustentabilidade das Finanças Públicas	21
7. Qualidade das Finanças Públicas	23
8. Síntese Conclusiva	24
9. Declarações de Voto	27



1. INTRODUÇÃO

O Documento de Estratégia Orçamental (DEO) corresponde ao perfil de compromisso do Pacto de Estabilidade e Crescimento, no âmbito da União Económica e Monetária.

A componente mais importante do documento é o Quadro Plurianual de Programação Orçamental, possibilitando igualmente o cumprimento das exigências do Semestre Europeu e da consequente coordenação das políticas orçamentais e económicas europeias.

Na situação atual, o DEO é também um compromisso de garantia do cumprimento das obrigações do Programa de Ajustamento Económico e Financeiro.

De igual modo o DEO assume que o País vai entrar na fase de crescimento, a partir de 2014, embora não esteja explicitada a política de desenvolvimento económico e social.

Por outro lado, o DEO para o período 2013-2017 (DEO 13-17) deve ser comparado com o documento do mesmo tipo apresentado em 2012 (DEO 12-16). Tal confronto permitirá encontrar explicações ou contradições importantes para o enquadramento da atividade económica e do desenvolvimento social. No atual contexto trata-se efetivamente do único documento oficial de política orçamental de médio prazo, com uma forte incidência nas expectativas dos agentes económicos.



Para sermos mais rigorosos, e no caso presente da economia portuguesa, o DEO deverá estar em consonância com outros documentos de política económica, nomeadamente o designado por “Estratégia para o Crescimento, Emprego e Fomento Industrial 2013-2020”, recentemente apresentado pelo Governo.

Neste sentido o DEO deveria apresentar, a par da política orçamental, a estratégia de relançamento da atividade económica e de desenvolvimento da política social, para a qual a política de consolidação orçamental tem de contribuir. De facto, na Introdução do DEO 12-16 afirmava-se “O DEO define um quadro de consolidação orçamental de médio prazo ... contribuindo assim para a criação de condições propícias ao crescimento económico e à estabilidade financeira”.

Esta ligação estreita entre finanças públicas e crescimento será a referência central que o CES procurará seguir neste parecer, em coerência com os pareceres anteriores.

No DEO 12-16 a expectativa ainda era a de que “a execução do programa está no bom caminho”. Era também referido o bom desempenho das exportações e os bons resultados do ajustamento externo. Fazia-se também referência às boas perspetivas do crescimento do sector transacionável, embora ainda dependente das reformas estruturais a materializar-se. A este respeito, o CES considera que a análise de sensibilidade do cenário macroeconómico efetuada deveria incluir, para além do impacto da materialização dos riscos descendentes, e caso esteja disponível, uma estimativa do impacto



positivo acumulado (a médio e longo prazo) das reformas estruturais sobre o crescimento económico, o que poderia funcionar como um estímulo ao investimento privado (efeito acelerador).

No DEO 13-17 a Introdução nada refere sobre o documento anterior, nem sobre os pressupostos, nem sobre os resultados. Se esta análise tivesse sido feita, poderia ser um excelente contributo para a credibilidade das perspetivas anunciadas, a qual constitui, no entender do CES, uma das fragilidades deste documento. Em vez disso é introduzido um diagnóstico sem uma contextualização adequada e com juízos de valor, que poderão ser considerados ofensivos à dignidade dos portugueses. O CES considera que esta parte do texto do DEO não se coaduna nem com a verdade histórica nem com a natureza institucional do documento, tratando-se de um texto a enviar à Comissão Europeia.

O CES não pode contudo deixar ainda de rejeitar de forma categórica a alternativa redutora colocada aos portugueses entre o processo de ajustamento cingido ao equilíbrio orçamental ou aquilo que o documento classifica como o regresso ao “atavismo de comportamentos passados”.

Como o CES tem vindo a defender em anteriores pareceres, a verdadeira alternativa a uma política unicamente centrada no objetivo do equilíbrio orçamental, considerado este um pré-requisito para o crescimento, traduz-se numa política de maior equilíbrio e compatibilização entre o processo de ajustamento das contas públicas e a retoma de uma dinâmica de crescimento da economia,



considerando-se que esta última é uma condição indispensável para se atingir o próprio objetivo de consolidação orçamental e de redução da dívida pública.

São os próprios resultados do processo de ajustamento em curso, continuamente alterados, como se pode verificar pelas diferenças entre as metas do DEO 12-16 e as do DEO 13-17, que põem em causa a unicidade do caminho apresentado nesse documento.

Apesar de, no DEO, não haver qualquer análise aos desvios nas referidas metas, são evidentes as contradições entre política orçamental e política de desenvolvimento, as quais comprometeram e poderão vir a comprometer os objetivos de consolidação orçamental.

De facto, a forma compartimentada como se olha no DEO para aquelas duas políticas, revela um incompreensível desconhecimento da natureza sistémica da economia e da sociedade que lhe dá vida.

É de sublinhar ainda que o programa de ajustamento financeiro tem prosseguido de uma forma que o CES considera desequilibrada.

Efetivamente, embora as medidas de redução drástica da procura interna tenham tido como consequência positiva a obtenção de um rápido reequilíbrio na balança corrente com o exterior, a verdade é que, em sentido contrário, e para além dos impactes negativos nas pessoas e no emprego, têm impedido que se cumpram os objetivos de redução do défice das finanças públicas, e constituem um fator poderoso de alimentação da espiral recessiva.



Com efeito, nas condições da economia portuguesa, a tentativa de obtenção demasiado rápida do equilíbrio orçamental e do equilíbrio das contas externas torna estes dois objetivos conflituantes e não suscetíveis de ser alcançados em conjunto.

O CES avalia como exagerada a redução provocada na procura interna, o que desequilibrou a política de ajustamento, quer do ponto de vista da consolidação orçamental quer principalmente do ponto de vista do comportamento da economia, provocando o aprofundamento da recessão e o aumento do desemprego.

O CES considera que a dinamização da procura interna permitiria reequilibrar o programa de ajustamento, de forma a harmonizar a manutenção de uma situação próxima do equilíbrio nas contas externas com uma melhor execução orçamental e uma situação menos dramática do ponto de vista do desemprego.

O CES considera ainda que um documento de compromisso de Portugal perante a União Europeia deveria explicitar as responsabilidades de ambas as partes.

O sucesso da estratégia orçamental portuguesa, para além das atuações nacionais, é inevitavelmente condicionado pelo enquadramento externo, em particular por parte de entidades europeias. Com efeito, torna-se desejável, senão indispensável, analisar e corrigir diversas condicionantes negativas que afetam a atividade do Estado e das empresas nacionais.



Desde logo, erros de conceção inicial do programa de resgate, pela não consideração de parte significativa da dívida pública. Assumiu-se que o excessivo endividamento de algumas empresas públicas, às quais, na prática, incumbe o desempenho de políticas públicas - nomeadamente em relação a transportes e comunicação social - poderia ser corrigido pelo simples recurso aos mecanismos financeiros de mercado. Criou-se assim, à partida, notória insuficiência do apoio financeiro configurado no programa de resgate e, em consequência, tornou-se mais escasso o crédito bancário ao dispor das empresas, em particular das PME's.

A situação é ainda agravada pelo novo enquadramento que tem vindo a ser criado à atividade bancária: imposição aos bancos portugueses de rácios de capital mais gravosos do que em outros países europeus; violenta desalavancagem do crédito, para redução do seu rácio em relação aos depósitos; penalização imposta às aplicações em dívida pública face às regras de Basileia - atribuindo-se às Agências de "Rating" a avaliação do risco soberano até então, por definição, fora das regras de mercado. Impôs-se, assim, a afetação de capitais próprios às imparidades resultantes da perda de valor da dívida pública.

Neste ponto o CES entende dever chamar a atenção para as consequências perniciosas das intervenções das Agências de "Rating" na economia e na sociedade europeias, sendo múltiplos e muito graves os erros cometidos pelas referidas agências que não têm sido devidamente responsabilizadas pelos mesmos, contribuindo para a crise de dívida soberana europeia e o custo de financiamento agravado de vários Estados, incluindo Portugal. O CES considera que não pode o risco



soberano estar sujeito a avaliação por parte de entidades privadas, cujas reais motivações e interesses não são publicamente escrutinados e avaliados.

Também as taxas de juro aplicadas no financiamento das empresas portuguesas sofrem claro agravamento em relação às que são aplicadas às suas concorrentes de outros Países, ao mesmo tempo que parte significativa do financiamento bancário é inevitavelmente mobilizado pelo excesso de endividamento das empresas públicas. Acresce que as condições acordadas em Espanha para resgate direto das entidades em risco do seu sistema bancário não conduziram ao agravamento da sua dívida pública e beneficiaram de taxas de juro mais baixas do que as que foram contempladas no programa de resgate português, criando distorções de concorrência, pelo preço e pelas facilidades de liquidez.

Condicionalismos mais realistas aplicados em Portugal permitiriam não só melhores resultados dos esforços de consolidação orçamental, como também contribuiriam para ultrapassar as dificuldades conjunturais que hoje atingem a economia europeia e para melhor responder aos interesses dos nossos credores.

2. ENQUADRAMENTO MACROECONÓMICO

O DEO assume a entrada na fase do crescimento económico, mas não define uma política consequente nesta matéria. Esperar-se-ia ainda a apresentação de um cenário macroeconómico, com um esforço de

realismo, que entrasse em linha de conta com as lições dos desvios de previsão do passado.

Ao não fundamentar as suas previsões no DEO, nomeadamente identificando as alterações de política ou de conjuntura que permitem inverter o sentido da evolução dos principais indicadores ao longo do período em análise, o Governo permite que, legitimamente, se levantem sérias interrogações sobre o seu grau de exequibilidade. Essas dúvidas incidem, especialmente, em quatro vetores principais:

1. Relançamento da procura interna

A recuperação da procura interna depende, em grande parte, da evolução do consumo privado que, por sua vez, é função do rendimento disponível. A continuação e mesmo o agravamento da carga fiscal e o aumento do desemprego, previstos no documento (as receitas fiscais passam de 24,1% do PIB em 2013 para 24,7% do PIB em 2017 e a taxa de desemprego de 15,7% em 2012 para 18,5% em 2014, sendo ainda de 16,7% em 2017), bem como o conjunto de medidas anunciadas sobre salários e pensões no quadro da 7ª avaliação da *Troika*, não permitem admitir um aumento do rendimento disponível. Ora o DEO refere que, relativamente ao consumo privado, este deverá ter uma quebra de 3,2% em 2013 função do rendimento disponível das famílias e da evolução menos favorável do mercado de trabalho e prevê de seguida uma “significativa recuperação” em 2014, ano em que, perante as medidas já anunciadas e as próprias previsões de desemprego, constantes do DEO, os fatores que determinam a previsão de quebra em 2013 se mantêm. Acresce ainda que a redução nas prestações sociais e o possível aumento da comparticipação nos custos



dos serviços de educação e saúde comprometem ainda mais a necessária evolução positiva do rendimento disponível.

A recuperação da procura interna depende ainda da retoma do investimento (que, por sua vez, pressupõe uma melhoria significativa das expectativas) e de um elevado efeito de arrastamento esperado sobre o emprego e o consumo

2. Evolução do comércio externo

As previsões das exportações estão relacionadas com as perspetivas do crescimento da procura externa relevante, embora seja duvidoso que as taxas de crescimento das exportações possam ser superiores às daquela procura externa, a não ser que se admita a continuação do ganho de quotas no mercado internacional.

De assinalar também a evolução das importações no DEO 13-17 a um ritmo superior ao do documento anterior, a partir de 2014. Só é entendível esta previsão face à evolução do consumo privado, se for possível alcançar as taxas de evolução do investimento.

De referir ainda que a evolução das exportações pode ser comprometida pela falta da capacidade da economia, face à redução do investimento, que nos últimos anos (2001/2013) ultrapassou os 46%. Apesar dos valores que apresenta para a recuperação a partir de 2014, tal poderá não ser suficiente para criar ou recuperar a capacidade de produção necessária.

3. Evolução do investimento

Comparando os dois documentos é de destacar a enorme revisão em baixa das previsões para 2013 (-7,6%) e uma evolução mais positiva do investimento a partir de 2015 (+5,5%), fazendo dele o fator preponderante da retoma económica na segunda metade do período a que o DEO se reporta.

Para além de, no atual contexto, como atrás referido, haver um grande hiato na recuperação da capacidade produtiva, face às taxas negativas dos últimos anos, torna-se necessário uma atenta análise do realismo desta prevista recuperação.

Primeiro que tudo há que contextualizar o comportamento do investimento no quadro macroeconómico. Prevendo-se uma evolução do PIB a taxas de crescimento mais baixas, a evolução proposta do investimento só será possível com investimento estrangeiro, não sendo possível uma situação tão positiva para o investimento das empresas portuguesas.

Considera o CES que esta análise deveria ser mais claramente explicitada no documento, em articulação com as medidas propostas de financiamento e competitividade fiscal no documento de “Estratégia para o Crescimento, Emprego e Fomento Industrial 2013-2020”. É precisamente neste contexto que deve ser analisada a coerência entre o crescimento do investimento e o financiamento da economia.

No que se refere ao financiamento da economia o documento faz referência apenas à situação passada, onde se nota um agravamento



na redução do crédito às sociedades não financeiras. A não consideração de políticas de financiamento no DEO compromete também o realismo das previsões para o investimento.

De referir neste ponto, que o financiamento não é o único fator a considerar. Segundo o INE o primeiro fator limitativo é a deterioração das perspetivas de vendas (63,4%), a seguir a rentabilidade dos investimentos (11,6%) e só depois a dificuldade em obter crédito bancário (8,9%).

4. Evolução do desemprego

Contrariamente ao documento anterior, o DEO 13-17 refere-se à evolução do desemprego, em capítulo específico.

Embora não prevendo variações significativas na taxa de desemprego, o valor atualmente atingido e previsto para 2013 e 2014 (18,2% e 18,5% respetivamente) justificam a reafirmação do alerta do CES no parecer sobre o DEO 12-16, não só sobre o nível de desemprego, como também sobre a repartição dos custos de ajustamento.

Com efeito não são apresentadas políticas de relançamento da atividade económica com maior efeito multiplicador no emprego, agravada pelo facto de, em todo o período até 2016, as taxas de crescimento do PIB (em termos reais) serem inferiores a 2%.

Com efeito, o CES realça que as previsões apontam para um nível de desemprego em 2016, idêntico ao que temos atualmente, o que é particularmente preocupante num momento em que o Governo



apresenta uma estratégia de crescimento e emprego, que deixaria antever impactos positivos a curto prazo.

Neste quadro, o CES não pode deixar de questionar a opção de a estratégia de crescimento económico se encontrar subordinada à estratégia orçamental, pois só assim e num quadro em que a consolidação das finanças públicas continua a ser prioridade face às demais políticas, se compreenderá a ausência de impactos positivos no mercado de trabalho e em especial no desemprego.

O CES alerta ainda para o facto de Portugal sofrer as consequências da falta de regulação do comércio internacional relativamente às práticas laborais desumanas de muitos países. Tais práticas, que constituem concorrência desleal, contribuem para agravar o problema do desemprego e a própria qualidade do emprego na União Europeia e nosso País em particular. A indiferença das Instituições Europeias perante esta situação é muito preocupante e absolutamente condenável, por ser contrária aos valores e aos princípios humanistas da Europa.

Da análise anterior pode-se concluir que existe uma falta de fundamentação preocupante no que se refere aos valores das previsões para a economia portuguesa.

O vício instalado nas previsões de que a retoma “começa sempre amanhã” é um fator gerador de falta de confiança para os agentes económicos (famílias e empresas) e começa a ser encarado por estes como uma demonstração de falta de credibilidade na formulação da política orçamental.



O CES considera assim cada vez mais evidente que o modelo de previsão utilizado (que desconhecemos) e/ou os pressupostos assumidos não podem estar corretos. Com o objetivo de tornar mais transparente e rigorosa a análise das previsões macroeconómicas o CES tem reiterado sucessivamente junto do Governo a divulgação do referido modelo.

3. ESTRATÉGIA ORÇAMENTAL

Na análise anterior já se fizeram algumas referências a possíveis incoerências entre as previsões macroeconómicas e a política orçamental.

Esperar-se-ia no ponto referente à estratégia orçamental uma melhor fundamentação das metas a atingir, seja ao nível das medidas de consolidação exigíveis, seja na relação das mesmas com a política de crescimento, aliás, reafirmada no documento como a terceira fase do processo de ajustamento. É incompreensível que o DEO não se refira uma única vez à existência do documento do Governo sobre “Estratégia para o Crescimento, Emprego e Fomento Industrial 2013-2020”, cuja aprovação em Conselho de Ministros data de 23 de abril de 2013, ou seja uma semana antes da apresentação da atual versão do DEO 13-17.

Sendo o DEO um documento que pretende assegurar uma imagem externa de disciplina orçamental e de garantia de solvabilidade do país, não fazer referência à política de crescimento é uma lacuna grave. Refira-se que as fracas perspetivas de crescimento ou ausência



de empenhamento político no mesmo são referidas pelas agências de notação internacionais como um fator decisivo, nesta fase do processo de ajustamento, para a reavaliação do risco da República.

No seguimento de anteriores análises e alertas do CES, o ponto decisivo na relação entre a política orçamental e a política de crescimento e de criação de emprego, situa-se no efeito multiplicador da variação das receitas e despesas públicas.

O princípio teórico de que a recuperação da atividade económica está dependente do financiamento e que o custo deste baixa com o sucesso de uma consolidação orçamental está certo, admitindo racionalidade no comportamento dos mercados financeiros e bancários. Contudo esta análise é essencialmente válida no médio prazo.

Num prazo mais curto a degradação da atividade económica e dos rendimentos das famílias e das empresas pode comprometer a consolidação orçamental, devido ao efeito dos estabilizadores automáticos (impostos progressivos e prestações sociais), e do referido efeito multiplicador da subida de impostos e descida da despesa pública.

O objetivo do DEO é o de reduzir o défice orçamental para -0,2% em 2017. Para alcançar este resultado prevê-se uma forte diminuição da despesa total em 5,5 p.p. - em percentagem do PIB - entre 2012 e 2017, sendo que 70% desta redução se concentra nos anos de 2014 e 2015, e



uma subida da receita total de 0,7 p.p. - também em percentagem do PIB.

De onde resulta que todo o esforço do “ajustamento” assenta na despesa e, num nível mais desagregado, nas prestações sociais (redução de 2,2 p.p. no PIB entre 2013 e 2017) e nos salários da Administração Pública (redução de 2,2 p.p.) (quadro na p. 26). Os consumos intermédios baixam novamente (0,5 p.p.), o que, com os serviços públicos no limite da rutura, trará consequências, sobretudo quando esta baixa é aliada à redução de trabalhadores na Administração Pública.

É particularmente preocupante a redução do peso das prestações sociais num país com um baixo nível médio de rendimento, um elevado nível de pobreza e de exclusão e taxas de desemprego de magnitude histórica, e ainda num contexto de fortes desigualdades na repartição do rendimento.

No caso das receitas fiscais o seu comportamento denota, como seria de esperar, uma ligação estreita com a atividade económica e o rendimento dos agentes económicos.

Por isso o aumento da carga fiscal tem-se refletido no círculo vicioso “austeridade, queda do PIB e mais austeridade”, o que acentua a divergência real face ao resto da Europa, refletindo-se nas sucessivas revisões em baixa das previsões do PIB.



Esta análise permite recomendar que a estratégia orçamental deveria considerar como alternativa o desagravamento fiscal, o que aliás poderia ser justificado pela análise feita no DEO sobre o risco para a atividade económica da diminuição real do PIB em 1 p.p. (pág.13 do documento).

Podemos estar perante uma situação complexa e contraditória de aumentar a carga fiscal e provocar a aceleração da divergência para um equilíbrio orçamental. Em período de recessão dos principais mercados europeus esta situação será a mais provável, com a almofada das exportações a tornar-se mais problemática.

A estratégia orçamental, tendo em conta os efeitos que o maior grau de consolidação pode exercer sobre a economia, passou por alterar, recentemente, os limites para o défice orçamental.

No entanto as metas para os critérios orçamentais (défice e dívida), tendo em conta a análise efetuada, continuam a suscitar dúvidas ao CES perante a realidade económica do país e a inoperância das políticas para a dinamizar.

Assim o CES reforça a recomendação de que a estratégia orçamental deverá ser articulada com a estratégia de desenvolvimento económico e social, pelo menos à luz da obrigação que decorre da existência dos dois documentos apresentados recentemente pelo Governo (DEO e Estratégia para o Crescimento).



O CES volta a sublinhar que a ausência desta articulação retira credibilidade à política económica e à política orçamental, em nada contribuindo positivamente para a atividade a desenvolver pela Concertação Social.

Ao contrário dos anos anteriores, o DEO 13-17 não inclui o habitual quadro com as medidas de consolidação orçamental preconizadas para atingir as metas orçamentais. Embora tal tenha sido justificado pelo Governo com a necessidade de procurar debater alternativas com os partidos da oposição e os parceiros sociais, para obter o maior consenso possível (o que é de louvar), essa explicação devia ser fornecida no documento inicial, que poderia ser completado posteriormente com o desenho final das medidas de consolidação a médio prazo.

De referir também que o parecer técnico da Unidade Técnica de Apoio Orçamental à Assembleia da República (UTAO) sobre o DEO 13-17, datado de 15.05.2013, refere no ponto 2 do sumário executivo que a ausência das medidas de contenção orçamental a implementar no horizonte de projeção "coloca riscos e incertezas acrescidas não apenas na concretização do cenário macroeconómico apresentado, como também para o alcance das próprias metas orçamentais. Dependendo da composição das medidas e do perfil temporal da sua implementação, os resultados podem diferir substancialmente ao nível do cenário macroeconómico e conseqüentemente em termos de resultados orçamentais.

4. RISCOS ORÇAMENTAIS

Sob este título o DEO enumera uma série de situações que têm a ver, entre outras, com o Sector Empresarial do Estado e as Parcerias Público-Privadas.

Apesar da situação financeira destes sectores poder afetar o perímetro das Administrações Públicas e/ou os compromissos do Estado com incidência nas contas públicas, o tratamento que lhe é dado é meramente descritivo, não se apresentando medidas que podem ser incluídas na anunciada Reforma do Estado.

No caso das garantias concedidas pelo Estado às Empresas Públicas, só para dar um exemplo, o montante constante no DEO supera os 16.000 milhões de euros.

Devido à sua permanente imprevisibilidade e aos elevados valores, deveria ser incluído neste capítulo informação detalhada sobre o processo BPN e sobre os contratos especulativos (de financiamento a juro fixo) de algumas empresas públicas.

5. QUADRO DE REFERÊNCIA ESTRATÉGICO NACIONAL 2014-2020

O DEO apresenta um capítulo referente ao novo QREN 2014-2020. Trata-se de um contrato financeiro com a União Europeia que envolve um montante de cerca de 28.000 milhões de euros.



Apesar de não haver uma conclusão sobre os aspetos operacionais deste financiamento seria expectável que, num documento de programação financeira plurianual, houvesse uma proposta de política de investimento e de taxas de cofinanciamento ajustada à evolução das finanças públicas e ao relançamento da atividade económica. Tanto mais que o interlocutor direto – Comissão Europeia – é igualmente um dos membros da *Troika* com a qual se negocia a política orçamental e o financiamento do País.

6. SUSTENTABILIDADE DAS FINANÇAS PÚBLICAS

No DEO considera-se que o principal desafio que tem vindo a ser colocado à sustentabilidade das finanças públicas é o que resulta das alterações demográficas, nomeadamente o que se refere ao envelhecimento da população e à diminuição da natalidade.

Como enquadramento sublinha a evolução do ratio de dependência entre os anos de 2010 e 2060, período que se pode considerar demasiado alargado para fundamentar os anos em análise (2013-2017) sem que haja, em contrapartida, referência às mudanças do volume e estrutura populacional de Portugal nos anos de vigência do referido documento cujos indicadores são conhecidos e constam não só em documentos do INE, como do Eurostat.

Se o envelhecimento demográfico é um dos fatores a ter em consideração na análise da sustentabilidade das finanças públicas, designadamente numa ótica de longo prazo, não devem ser

negligenciados outros aspetos, como a diminuição da população em idade ativa por via da emigração e o desemprego, cujas repercussões na sustentabilidade do sistema são não só de curto, como de médio e longo prazo.

Refira-se que o CES alertou recentemente, no Parecer de Iniciativa sobre “Consequências Económicas, Sociais e Organizacionais decorrentes do Envelhecimento da População” para as implicações económicas, financeiras e sociais deste desafio. Por isso manifesta a sua preocupação pelo facto de no DEO não serem anunciadas medidas consequentes nesta matéria, para além do ajustamento financeiro. Considera-se que esta visão redutora poderá voltar a pôr em causa, a médio prazo, a sustentabilidade das finanças públicas.

O CES realça ainda que a sustentabilidade da segurança social está a ser posta em causa devido à conjugação da recessão com o aumento do desemprego. É particularmente preocupante a redução das contribuições sociais num contexto de elevado desemprego.

No que se refere à política de privatizações e ao seu contributo para a sustentabilidade das finanças públicas, o CES recomenda uma análise custo-benefício da mesma, pois as receitas obtidas a curto prazo podem ter como contrapartida a perda de instrumentos de política económica no médio e longo prazos.

Tendo em conta a análise feita ao DEO, o CES reafirma, como o outro grande fator que prejudica a sustentabilidade das finanças públicas, a ausência de uma política de desenvolvimento. Por outro lado a falta de

confiança provocada nas famílias e nas empresas devido à instabilidade, às contradições e à indisciplina nas medidas de política constitui um outro desafio à sustentabilidade das finanças públicas.

O CES recomenda ainda uma informação mais transparente e sistematizada sobre a evolução da dívida pública e das suas diversas componentes. O gráfico IV.3 referente à dívida pública deverá, assim, incluir as várias componentes das Administrações Públicas. Também se recomenda que o atraso no calendário de convergência para o cumprimento do critério dos 60% do PIB apresentada nos DEO fosse explicado pormenorizadamente no DEO 13-17. De facto não é irrelevante que no documento do ano passado, aquele critério seja cumprido previsivelmente em 2031 e no deste ano tal cumprimento tenha passado para 2037.

7. QUALIDADE DAS FINANÇAS PÚBLICAS

O CES considera muito redutor centrar a qualidade das finanças públicas apenas nas melhorias de gestão do processo orçamental (embora realce a relevância das mesmas), não sendo entendível a mudança de conteúdo entre o DEO 12-16 e o DEO 13-17.

Por outro lado, na versão deste ano, foram retiradas as referências à modernização das Administrações Públicas e à consolidação do seu perímetro.

No momento em que o próprio Governo propõe a criação de um amplo consenso nacional sobre a Reforma do Estado não é compreensível esta lacuna no documento de 2013, independentemente da anunciada apresentação de documento específico sobre esta reforma. Em todo o documento aparece como única justificação para os cortes ligados a uma hipotética Reforma do Estado, a diferença (com carácter estrutural) entre receitas e despesas públicas.

O CES considera que a Reforma do Estado não pode resumir-se à necessidade de reduzir custos e despesas públicas para assegurar a consolidação das finanças públicas. Os cortes sistemáticos e indiscriminados na despesa pública, sem uma visão de médio prazo, não só têm impactos profundos nos trabalhadores e pensionistas, como podem conduzir a uma paralisação da própria Administração, com custos não mensuráveis para a economia e cidadãos.

Esta deve ter como objetivos a melhoria do funcionamento da Administração Pública e melhores e mais eficientes respostas aos agentes económicos e sociais e às famílias, num quadro de uma gestão eficiente dos recursos e de redução dos custos de contexto fundamental para o relançamento do investimento.

8. SÍNTESE CONCLUSIVA

O CES considera que, apesar da realização do Programa de Ajustamento Económico e Financeiro, a política orçamental continua a constituir um risco para os equilíbrios essenciais do País.

No caso específico do DEO 13-17 não é apresentada, como deveria, no atual contexto nacional, uma estratégia de compatibilização da política orçamental com a política económica e social, ignorando que a questão fundamental é o crescimento económico e uma correta distribuição da riqueza produzida. A ausência de referência ao documento sobre política de crescimento emanado recentemente do próprio Governo, traduz uma aparente falta de compreensão do que deve ser a função das finanças públicas e das interdependências do sistema económico.

A persistência numa política orçamental que degrada o aparelho produtivo e a confiança dos agentes económicos, não é compreensível, nem se apresenta minimamente justificada à luz do quadro macroeconómico apresentado.

O CES realça ainda a responsabilidade crescente das Instituições da União Europeia na degradação do ambiente económico e social, condicionante do crescimento da economia europeia.

Os esforços realizados por Portugal para o cumprimento dos compromissos assumidos no âmbito do Programa de Ajustamento Económico e Financeiro podem ser assim prejudicados por falta de uma visão suficientemente integradora da economia e da sociedade por parte daquelas Instituições.

Em conformidade, o CES recomenda ao Governo uma análise mais coordenada das várias políticas de desenvolvimento do País, recusando



a perspetiva redutora e excessivamente “contabilística”, traduzida de forma persistente pelo conteúdo do DEO. Recomenda ainda uma posição mais firme na renegociação das metas e do calendário da consolidação orçamental, bem como na redução do peso da dívida.

É neste sentido que o CES considera que deverão ser introduzidas alterações no processo de consolidação orçamental, flexibilizando as metas do défice (através de uma desaceleração do ritmo de redução deste) e baixando o custo previsto para o serviço da dívida (via renegociação das taxas de juro e dos prazos de amortização). Este último é, aliás, um fator essencial para que os saldos primários que se preveem positivos a partir de 2014 se reflitam em saldos globais menos gravosos para a situação económica e social.

Estas são condições fundamentais para fomentar a atividade económica e o crescimento do emprego e do rendimento em Portugal, no quadro de um ambiente de confiança de que a própria Europa necessita para voltar a ser competitiva em termos económicos e sociais.



9. DECLARAÇÕES DE VOTO

REPRESENTANTES DO GOVERNO
PARECER DO CES SOBRE O DOCUMENTO DE ESTRATÉGIA ORÇAMENTAL 2013-2017
(DEO)

Declaração de Voto

1. Considerada a versão final do Parecer do CES sobre o Documento de Estratégia Orçamental 2013-2017 (DEO 13-17), submetida a plenário do CES nesta data, importa notar que o Parecer assume um cariz de marcada apreciação política sobre o desempenho do Governo e sobre as opções de política adotadas no passado, ignorando que o DEO é, sobretudo, um documento que explicita aquelas que são as restrições financeiras a que o Estado está sujeito e que determina o esforço de consolidação orçamental que é necessário para cumprir com as metas e compromissos a que Portugal se submeteu.

Nesse sentido, o Parecer do CES desvaloriza, em grande medida, o contexto de ajustamento da economia portuguesa inerente ao Programa de Ajustamento Económico e Financeiro (PAEF) a que Portugal se vinculou em maio de 2011 e, do mesmo modo, não são tidas em conta as consequências que poderiam advir do não cumprimento dos compromissos assumidos nesse contexto.

2. Grande parte das críticas que são apontadas ao DEO encontram resposta na própria introdução do documento, o que CES ignora por completo, pelo que importa destacar aquele que é o propósito e alcance do documento em apreciação:

“A restrição financeira lança também as bases para o debate sobre a Reforma do Estado. Para garantir a sustentabilidade das Finanças Públicas, o Estado ao serviço dos Portugueses só poderá ter a dimensão que os cidadãos estejam dispostos a pagar. Neste processo, o papel do Ministério das Finanças é explicitar a restrição financeira e desenvolver o trabalho técnico de construção do cenário macroeconómico – esta responsabilidade é cumprida com o Documento de Estratégia Orçamental. Cabe também ao Ministério das Finanças, como a todos os outros Ministérios, participar no esforço de transformação exigido para cumprir a referida restrição. Mas a especificação das medidas necessárias para alcançar esse esforço é uma responsabilidade do Governo como um todo. Neste contexto, o presente documento preenche as exigências do processo de decisão política a nível nacional, bem como os requisitos formais estabelecidos no Memorando de Entendimento. Com efeito, nas linhas de orientação relativas ao conteúdo e forma

dos Programas Nacionais de Reforma, a Comissão Europeia esclarece que “os Estados-Membros que beneficiam de assistência financeira da União Europeia/Fundo Monetário Internacional sujeitos a condicionalismos no âmbito de um programa de ajustamento macroeconómico, não precisam de apresentar um Programa Nacional de Reformas (PNR) e um Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC), dado que os relatórios periódicos submetidos no contexto do programa satisfazem os requisitos relevantes em matéria de apresentação de informações aplicáveis aos PNR e PEC.”

Portugal está assim dispensado de apresentar o PEC. Consequentemente, o artigo 12º-B da Lei de Enquadramento Orçamental deixa de se aplicar, incluindo o prazo definido para apresentação do Quadro Plurianual de Programação Orçamental. De facto, tendo esse normativo como pressuposto a apresentação do PEC, a sua dispensa obriga a interpretar e aplicar esse preceito em conformidade com a derrogação estabelecida pela Comissão Europeia para os Estados-membros sob programa de assistência financeira UE/FMI.”

Nesse sentido, os representantes do Governo não podem aceitar a crítica que refere que o “... DEO não se coaduna nem com a verdade histórica nem com a natureza institucional do documento...”

Do mesmo modo, não se podem rever em expressões como: “O CES não pode contudo deixar ainda de rejeitar de forma categórica a alternativa redutora colocada aos portugueses entre o processo de ajustamento cingido ao equilíbrio orçamental ...”.

Tratam-se de opiniões deslocadas e que não encontram sustentação fundamentada no Parecer do CES.

Neste sentido, é igualmente de lamentar que o Parecer do CES não realce os avanços conseguidos nestes dois últimos anos no que se refere ao ajustamento económico em termos de correção do desequilíbrio externo – é expectável que em 2013 o saldo da balança corrente e de capital se mantenha excedentário pelo segundo ano consecutivo e traduzindo um ajustamento de cerca de 10 pontos percentuais do PIB entre 2010 e 2013, e nada refira em termos da correção do saldo orçamental estrutural primário - o qual se prevê registar um ajustamento de quase 7 pontos percentuais entre 2010 e 2013, conseguindo-se, assim, um excedente pelo segundo ano consecutivo.

Também omite a redução de nível de endividamento das famílias e empresas, e o sucesso alcançado no regresso aos mercados, bem como da previsível extensão das maturidades dos empréstimos obtidos no âmbito dos mecanismos de financiamento europeus, o que demonstra a credibilidade conseguida junto dos investidores e das instituições internacionais.

3. Importa destacar igualmente que o DEO 13-17 não é um documento de formalização da estratégia política e económica do Governo, ao contrário do que o Parecer do CES deixa transparecer, e que deverá ser considerado como um complemento integrado com outros documentos, como sejam as Grande Opções do Plano, a Estratégia para o Crescimento, Emprego e Fomento Industrial 2013-2020 e o documento específico sobre a Reforma do Estado.

Considerações sobre o papel das Agências de *Rating* ou sobre as políticas da União Europeia. de comércio internacional também extravasam o âmbito do DEO. Aliás, o DEO é elaborado de acordo com as disposições do Código de Conduta estabelecido a nível europeu, o qual define a estrutura e conteúdo dos Programas de Estabilidade.

Em suma, o DEO 13-17 contextualiza as restrições financeiras de médio e longo prazo, não as opções estratégicas de governação na sua globalidade.

4. Especificamente, no que se refere ao entendimento aduzido no Parecer sobre a comparação do DEO 13-17 com o DEO 12-16, embora ela possa ser feita, importa ter presente na análise as alterações entretanto ocorridas, quer em termos de conjuntura nacional e internacional, quer em termos dos objetivos orçamentais e, sobre isto, o Parecer do CES nada refere.

A apreciação do CES sobre o cenário macroeconómico do DEO e à sua falta de realismo (página 9, linhas 1 a 8) carece de fundamentação. Ao invés, o Parecer apresenta apreciações de natureza subjetiva nem sempre corretas. É o caso da menção ao “agravamento da carga fiscal”, sendo que não está prevista no DEO nenhuma política de agravamento fiscal. O aumento da receita fiscal em percentagem do PIB resulta da diferente evolução entre as bases fiscais e o PIB, sobretudo num período de recuperação da procura interna. E acrescenta que “aliado à evolução do desemprego não permite admitir um aumento do rendimento disponível” (página 9, linhas 14 a 18). Ora, o rendimento disponível depende não só do volume de emprego como também da evolução dos rendimentos em termos nominais e o cenário macroeconómico do DEO prevê evoluções positivas do rendimento disponível a partir de 2014 (recorde-se que a partir de 2015 também a taxa de desemprego deverá começar a diminuir).

A referência ao “possível aumento da comparticipação nos custos dos serviços de educação e saúde” é uma afirmação também de natureza meramente especulativa (página 9, linhas 26 a 28).

Em relação à estratégia orçamental, o Parecer refere “possíveis incoerências entre as previsões macroeconómicas e a política orçamental” (página 13, linhas 19



e 20), mas mais uma vez não fundamenta devidamente a afirmação. Note-se que o cenário macroeconómico apresentado no DEO incorpora já os efeitos de interação com as variáveis orçamentais, em particular com o montante de medidas de consolidação necessário para cumprir os objetivos orçamentais em cada ano.

Um outro exemplo de interpretação não correta do DEO é a afirmação “...a estratégia de consolidação orçamental deveria considerar como alternativa o desagravamento fiscal, o que aliás podia ser justificado pela análise feita no DEO sobre o risco para a atividade económica da diminuição real do PIB em 1 p.p. (pág. 13 do documento)” (página 15, linhas 24 a 27).

A análise de riscos apresentada no DEO não permite inferir que o choque de redução da procura interna adviria de um fator de política fiscal. Em rigor, o DEO apresenta fatores de risco de origem externa e de origem interna e, nestes últimos, identifica um cenário de contração do consumo privado que originaria uma redução do PIB em 1 p.p. e apresenta os seus efeitos em termos de contas externas e finanças públicas.

Por tudo isto e em conclusão considera-se que o Parecer do CES não se limita a analisar o DEO 13-17, sendo patente que o seu teor, em termos gerais, transmite um julgamento sobre a atuação do Governo em áreas que estão para além do domínio do DEO, o que manifestamente parece excessivo e inapropriado para o âmbito e contexto a que se deveria reportar o referido Parecer.

Valorizando, contudo, a importância que o CES representa enquanto instituição para a promoção do diálogo e do consenso em áreas determinantes para alcançar os exigentes equilíbrios da sociedade portuguesa, os representantes do Governo transmitem e assumem uma posição de abstenção na votação do Parecer do CES sobre o DEO 13-17, sem prejuízo de formalmente apresentarem a presente declaração de voto.

Lisboa, 22 de maio de 2013