

Versão preliminar



Conselho das Finanças Públicas
Portuguese Public Finance Council

Análise da proposta de Orçamento do Estado para 2013

Relatório do Conselho das Finanças Públicas

N.º 3/2012

07-11-2012

O Conselho das Finanças Públicas, criado pela Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 22/2001, de 20 de Agosto, republicada pela Lei n.º 22/2011, de 20 de Maio) tem por missão proceder a uma avaliação independente sobre a coerência, cumprimento e sustentabilidade da política orçamental, promovendo ao mesmo tempo a sua transparência, de modo a contribuir para a qualidade da democracia e das decisões de política económica e para o reforço da credibilidade financeira do Estado.

Análise da proposta de Orçamento do Estado para 2013

Relatório do Conselho das Finanças Públicas

N.º 3/2012

Lisboa, 07-11-2012

Conselho das Finanças Públicas

www.cfp.pt

Índice

Sumário executivo	vi
1. Introdução.....	1
2. As previsões macro-orçamentais subjacentes ao Orçamento	4
3. Postura da política orçamental.....	10
3.1. Do saldo observado para o saldo estrutural.....	10
3.2. Orientação da política orçamental.....	14
4. A Proposta de OE/2013 no Contexto da Estratégia Orçamental	17
4.1. A Proposta de OE/2013 e o Quadro Plurianual de Programação Orçamental.....	17
4.2. Apreciação Global da Estratégia de Ajustamento Plurianual.....	22
5. Regras Orçamentais, Planeamento a Médio Prazo e Gestão das Despesas Públicas	28

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.

A proposta de OE/2013 no contexto da estratégia orçamental

O OE/2013 constitui a primeira aplicação, ainda de uma forma algo incipiente 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), 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 e 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 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 e 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. A alteração afeta o máximo previsto para esse rácio (123,7% do PIB em 2013 segundo a revisão do PAEF de outubro, 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 cerca de 8,3 por cento do PIB a projeção anterior. 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 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 deveu-se aos efeitos de medidas temporárias e fatores especiais. Estes números revelam a persistência num ajustamento fortemente baseado em medidas de curto prazo, que dificilmente pode guiar as expectativas dos agentes económicos, limitando a sua capacidade de 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 baseada 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 estrutural total 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, viabilizando 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.

1. INTRODUÇÃO

Desde 2010 Portugal tem visto a sua margem de manobra fortemente constrangida por uma dinâmica resultante de décadas de acumulação de dívida, agravada desde o início do milénio pelo crescimento medíocre da economia, fatores que a tornaram especialmente vulnerável à alteração da atitude dos mercados financeiros com respeito à avaliação do risco em geral e em relação à área do euro em particular. Neste contexto, Portugal é obrigado a restaurar a confiança na sua solvabilidade se desejar recuperar e manter o acesso pleno ao financiamento pelos mercados e, com ele, o espaço necessário à definição de políticas orçamentais adequadas à conjuntura. Isto exige a inversão da dinâmica da dívida e implica diversas condições necessárias à mudança de regime orçamental:

- i. uma fase de consolidação orçamental credível, assente num esforço inicial forte, que evidencie o compromisso com uma atitude nova e uma visão de longo prazo no que respeita à gestão das finanças públicas;
- ii. a definição e implementação de medidas permanentes destinadas a corrigir a rigidez e a aumentar a eficiência das despesas públicas, uma área que necessita de mais tempo e de um elevado nível de consenso e compromisso políticos, essenciais para garantir uma consolidação sustentável;
- iii. medidas de ajustamento do sistema fiscal, simplificando-o e baseando-o sobretudo em impostos que menos distorçam a afetação de recursos e que tenham em plena conta as condicionantes internacionais em que têm de atuar;
- iv. medidas estruturais destinadas a criar um enquadramento mais competitivo para o investimento e o crescimento sustentado.

Pela sua própria natureza, o ajustamento tende, na sua fase inicial, a assentar principalmente em medidas de aumento de receitas e cortes horizontais da despesa. Foi este o caso de Portugal em 2010/12, o que foi aceite como um passo inevitável no caminho para a estabilização.

Essa primeira fase deve, todavia, ser breve dado que, de outro modo, corre o risco de tornar a austeridade num fim em si mesmo, perdendo credibilidade e apoio popular. Exige, por isso, que o governo se dedique desde o início a estudar, discutir com os parceiros sociais e políticos e pôr em prática medidas de uma natureza mais estrutural, capazes de produzir o desejado ajustamento. A ênfase na reforma estrutural é crítica também na área finanças públicas, onde a consolidação orçamental deve ser acompanhada pela adoção de regras orçamentais apropriadamente definidas, de um enquadramento plurianual das despesas viável e aplicável a todos os subsectores da administração pública, bem como da reforma da gestão das despesas públicas.

Um processo desta natureza inicia-se com a adoção de um enquadramento orçamental eficaz, que conduza à sustentabilidade orçamental a longo prazo. A experiência internacional sugere que, para ser fiável, um tal enquadramento precisa de ser aprovado por uma maioria parlamentar qualificada. Em Portugal, fizeram-se progressos desde 2010 no que se refere à lei de enquadramento orçamental, com a introdução de limites de despesa integrados num quadro orçamental plurianual. Porém, o CFP apontava, no seu relatório de

maio, vários pontos que exigem melhoramentos nesta área. Desde então, já bem dentro do segundo ano do programa de ajustamento, as deficiências tornaram-se mais visíveis.

Como se referiu no relatório do CFP de maio,

Sinalizar uma mudança de paradigma com respeito à reestruturação da política de despesa e da política fiscal, acompanhada da reforma do enquadramento orçamental, é um elemento fundamental de um ajustamento orçamental bem-sucedido, especialmente em países que precisam de inverter uma forte perda de confiança dos mercados financeiros. Uma tal sinalização deve necessariamente ser acompanhada por um elevado padrão de transparência.

Como então se explicou, um novo enquadramento orçamental devia assegurar o cumprimento de regras orçamentais apropriadas, a par de um elevado nível de transparência e abrangência de limites de despesa com carácter compulsivo. Estes pontos não figuraram até agora no debate político. O mesmo se observa com respeito aos progressos na gestão das despesas públicas, que exige um conjunto de reformas subsidiárias, por exemplo, no respeitante à compilação e reporte das contas públicas, bem como ao estabelecimento de um mecanismo de revisão de despesas, com vista a racionalizar a afetação de recursos entre áreas de despesa, como base para o aumento da sua eficiência e a definição de limites viáveis e eficazes.

Atrasos nestas áreas, em paralelo com a manutenção de previsões otimistas que subestimaram o impacto da primeira fase da consolidação no crescimento económico e no emprego, tornaram a preparação do Orçamento do Estado para 2013 numa tarefa muito exigente. Também neste caso, o relatório de maio do CFP referia que uma estratégia orçamental fiável depende da qualidade das previsões macro-orçamentais, sublinhando que a credibilidade de uma estratégia orçamental depende criticamente da qualidade e da explicação das previsões que lhe estão subjacentes. Este ponto é retomado num *Apontamento* publicado em simultâneo com o presente relatório.

Segundo o Documento de Estratégia Orçamental analisado no relatório de maio, 2013 seria o ano em que a maior parte do ajustamento orçamental passaria a basear-se no lado das despesas. Referimos então que *mais importante que a intensidade e a rapidez do ajustamento é a sua qualidade. Um ajustamento duradouro, incorporando cortes em gastos não produtivos e aumentos em impostos que minimizem a distorção na afetação de recursos, contribui normalmente para a sustentabilidade da dívida pública, tanto diretamente, ao melhorar o défice orçamental, como – e mais importante – indiretamente, ao contribuir para o crescimento económico. Estudos empíricos revelam, por exemplo, que, aos cortes ou compressões horizontais dos salários dos funcionários públicos, os governos deviam preferir a racionalização da função pública, eliminando burocracia e formando e realocando os trabalhadores em atividades mais produtivas.* Constatamos, no entanto, que a proposta de Orçamento do Estado continua a basear-se fortemente em aumentos de receita, agora resultantes sobretudo da subida das taxas do imposto sobre o rendimento dos particulares.

A experiência de 2012 foi dececionante no que respeitou ao recurso a aumentos de receitas. Conclui-se agora que as receitas do IVA e de outros impostos indiretos ficarão consideravelmente aquém das previsões originais. O impacto negativo indireto na atividade

económica e no emprego foi claramente subestimado nesse caso, tendo esse efeito sido ampliado por uma previsão inicial demasiado otimista do efeito da reestruturação das listas de IVA. As previsões foram tornadas mais difíceis pela amplitude do ajustamento, pelas alterações na estrutura de taxas e pelos possíveis efeitos sobre a evasão, não obstante os esforços por parte da administração fiscal, embora também provavelmente afetada pela natureza não discriminatória dos cortes de despesa. Há razões para crer que efeitos semelhantes possam reproduzir-se em 2013, embora não seja possível prevêê-los com precisão. O mais importante, porém, são os efeitos nocivos que esta mudança de rumo pode ter sobre a confiança na eficácia global das medidas usadas para levar a cabo o necessário ajustamento.

Dito isto, importa sublinhar que o que está em causa não é simplesmente trocar aumentos de receitas por cortes improvisados de despesas. Como já referido, os esforços necessários para efetivamente alterar a dinâmica da dívida e restaurar a credibilidade implicam reformas profundas e duradouras que, na experiência de outros países, requereram a adoção, por uma maioria política qualificada, de regras orçamentais apropriadas, de um enquadramento de médio prazo das despesas eficiente, com uma cobertura institucional alargada, em simultâneo com a adoção de métodos de gestão da despesa pública eficazes.

Este Relatório é organizado como segue: a secção 2 trata das previsões macroeconómicas e orçamentais subjacentes à proposta de Orçamento do Estado para 2013 (OE/2013); a secção 3 trata a questão do saldo estrutural e das medidas de política não permanentes, um ponto prévio à análise da postura da política orçamental; a secção 4 analisa a proposta de OE/2013 no contexto da estratégia orçamental definida pelo DEO/2012 e pelas obrigações inerentes ao Programa de Apoio Económico e Financeiro (PAEF), tendo igualmente em vista os compromissos resultantes da nova estratégia europeia neste domínio; a secção 5 apresenta alguns princípios e experiências com respeito à definição de regras orçamentais e ao planeamento e gestão das despesas públicas.

2. AS PREVISÕES MACRO-ORÇAMENTAIS SUBJACENTES AO ORÇAMENTO

Na ótica do Conselho das Finanças Públicas (CFP), a análise do Orçamento do Estado deve ter como critério básico a avaliação da sua inserção numa trajectória de correção da dinâmica do endividamento do sector público, desse modo contribuindo para o retorno à sustentabilidade das finanças públicas portuguesas. O elevado rácio atingido pela dívida pública e a sua deterioração, em função quer dos elevados défices orçamentais, quer do fraco desempenho da economia ao longo da última década, tornaram essa variável na prioridade e condicionante essencial da política económica. Esse ponto é reforçado por diversos fatores: primeiro, também o sector privado revela um altíssimo nível de endividamento; segundo, o financiamento da dívida do país foi assegurado em larga medida por recurso a credores externos; terceiro, o risco da dívida pública percecionado pelos mercados contagia o risco da dívida privada e, portanto, o volume e o custo do financiamento à economia portuguesa, prejudicando a competitividade; quarto, não obstante a importante reforma do sistema de pensões levada a cabo em 2007 e os posteriores ajustamentos, o envelhecimento da população continuará a exercer pressão sobre as despesas em pensões e saúde, problema reforçado, neste caso, pela evolução tecnológica do sector.

Como é evidente, a prioridade ao rácio da dívida comporta dois vetores igualmente essenciais: o controlo da dívida pública e a reestruturação da economia no sentido da promoção do crescimento estável. Tal como o CFP sublinhou no seu Relatório nº 1/2012, que apreciava a estratégia orçamental para o quinquénio 2012-2016, o enquadramento orçamental adequado a este contexto deve assumir uma orientação explicitamente virada para o futuro, incluindo a elaboração de orçamentos plurianuais, a observância de limites de despesa abrangentes, rigorosamente definidos e objeto de acompanhamento continuado e transparente. Estes temas são retomados nas secções seguintes deste relatório. Além disso, para se enquadrarem nessa estratégia, os orçamentos anuais devem subordinar-se a previsões prudentes, tanto a nível macroeconómico, como no respeitante às projeções orçamentais que delas decorrem e que com elas interagem.

O enviesamento otimista das previsões macro-orçamentais põe em causa a consolidação orçamental, na medida em que serve de base à definição de políticas que, parecendo adequadas ao objetivo em vista, vêm finalmente a revelar-se inapropriadas. Uma interpretação benigna deste tipo de evolução é aplicável no curto prazo e consiste em admitir que a não consecução da meta fixada para o défice se deve a fatores ocasionais, fora do controlo do Governo, o que justifica a adoção de medidas temporárias para corrigir o seu efeito, sem alterar a postura da política orçamental. Contudo, a manutenção ao longo do tempo de previsões otimistas, compensadas por medidas temporárias com vista ao cumprimento formal do objetivo fixado, acaba por tornar claro que é a própria postura da política que está em causa, exigindo a sua correção, especialmente quando a necessidade de inversão da dinâmica da dívida se impõe.

Não pode, ainda assim, ignorar-se que as previsões macro-orçamentais são particularmente contingentes em períodos de rápido ajustamento orçamental e estrutural, a nível nacional e internacional. Os riscos são elevados, tanto no sentido de sobre- como de subestimar o impacto das medidas de consolidação orçamental ou do enquadramento internacional.

Caso o sobrestimem, o cenário resultante pode mostrar-se demasiado desolador e reduzir a confiança na capacidade do país para levar a cabo o ajustamento proposto, podendo mesmo gerar ruturas sociais ou políticas que levem à interrupção do mesmo; por outras palavras, previsões pessimistas podem minar a probabilidade de sucesso do ajustamento orçamental.

Porém, se os impactos económicos do ajustamento orçamental forem subestimados, os objetivos orçamentais não serão atingidos. Com efeito, as previsões otimistas tendem a dar origem a um círculo vicioso: o acompanhamento dos resultados torna-se mais benevolente, na expectativa de que a situação venha a melhorar com o tempo; porém, quando se torna evidente que tal não acontece, exigem-se novas medidas restritivas da mesma natureza, cujo efeito continua a ser subestimado. Gera-se, desse modo, um risco de espiral contracionista duradoura inerente a este círculo vicioso. Para além dos custos económicos e sociais associados, um tal procedimento põe em causa a confiança na capacidade do programa de ajustamento para restaurar o crescimento económico e a sustentabilidade das finanças públicas. Adicionalmente, previsões otimistas levam à adoção de artifícios, sob a forma de medidas temporárias e não recorrentes, que adiam o ajustamento e podem contribuir, elas próprias, para a perda de confiança.

Optar por uma pré-avaliação realista do efeito das medidas de ajustamento é naturalmente a solução preferível, mas evitar o risco de subestimação do efeito das medidas é igualmente indispensável. Por um lado, leva a ponderar mais cuidadosamente o próprio realismo do programa e eventualmente a corrigi-lo; por outro, favorece o seu acompanhamento continuado e rigoroso.

Como mostra a secção seguinte, 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. Desta maneira, a postura da política orçamental não sofre a desejada correção, o que leva a exigir a permanência – ou mesmo o reforço – das medidas de austeridade, necessárias para assegurar o seu financiamento enquanto o país não consolidar a confiança na sua solvabilidade a prazo.

Neste contexto, medidas de estímulo a curto prazo seriam contraproducentes: dado que não dispensam financiamento adicional, viriam a revelar-se inviáveis ou agravariam o rácio da dívida e, com ele, a perda de confiança na solvabilidade da economia. Assim, apenas um programa estruturado de consolidação e gestão orçamental, em paralelo com medidas que assegurem um clima estável e favorável ao investimento e à atividade económica em geral, podem assegurar a desejada finalidade de retoma da economia e do emprego, em condições que simultaneamente assegurem a confiança dos credores e, por consequência, a estabilidade do financiamento. Dito de outro modo, perante a perda de confiança dos credores, a opção de adiar ou retardar a consolidação não existe. A solução reside antes em acelerá-la através de reformas das despesas e da tributação que, de modo credível, melhorem as perspetivas da economia e da gestão pública. O recurso a previsões macro-orçamentais otimistas corresponde a uma tentativa, malograda à partida, de dar à consolidação orçamental uma aparência mais rápida e fácil. Na prática, ao adiares as reformas indispensáveis, prolongam-na e agravam os seus custos.

A necessidade da mudança de postura com respeito às previsões de base da política orçamental não é um exclusivo de Portugal. A nível da UE, ela esteve na origem das orientações contidas na Diretiva 2011/85/UE, de 8 de Novembro de 2011 que, no art.º 4.º, estipula designadamente:

1. *Os Estados-Membros asseguram que o planeamento orçamental se baseia em previsões macroeconómicas e orçamentais realistas, recorrendo, para isso, às informações mais atualizadas. O planeamento orçamental deve basear-se no cenário macro-orçamental mais provável ou num cenário mais prudente.*

(...)

6. *As previsões macroeconómicas e orçamentais para efeitos de planeamento orçamental devem ser objeto de uma avaliação regular, imparcial e exaustiva baseada em critérios objetivos, incluindo uma avaliação ex post. O resultado desta avaliação deve ser tornado público e devidamente tido em conta em futuras previsões macroeconómicas e orçamentais.*

Em Portugal, a lei atribui ao CFP a *responsabilidade de avaliar os cenários macroeconómicos adotados pelo Governo e a consistência das projeções orçamentais com esses cenários* — Lei n.º 54/2011, de 19 de outubro, art.º 6.º, a). O CFP está presentemente a organizar os meios técnicos indispensáveis ao cumprimento desta tarefa, não dispondo ainda de previsões macro-orçamentais alternativas às apresentadas pelo Governo¹. Os indicadores disponíveis deixam, contudo, 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. As previsões orçamentais reforçam esse otimismo por várias formas.

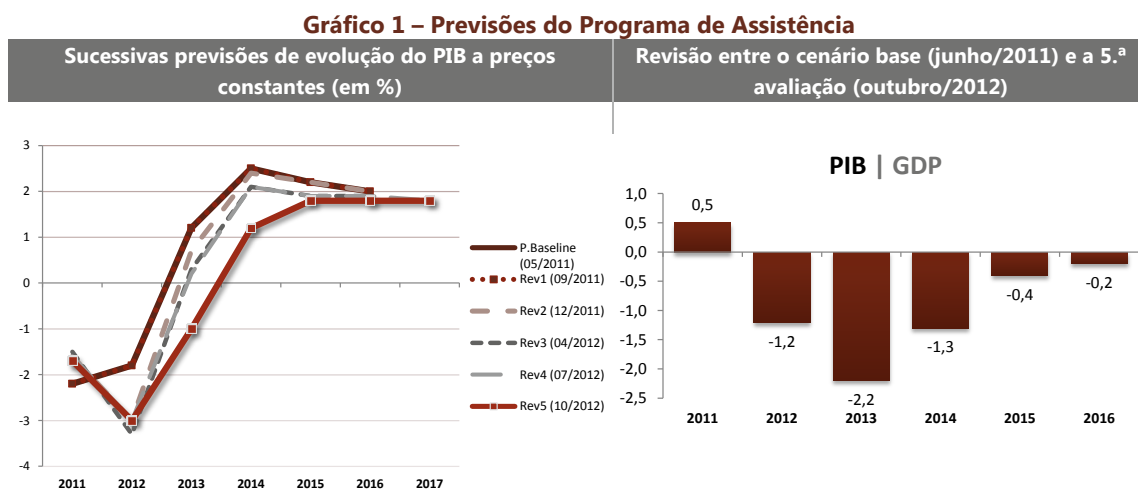
— Em primeiro lugar, a própria estimativa da execução em 2012 não está assegurada, só vindo a ser conhecida no final do primeiro trimestre de 2013; os dados atualmente disponíveis não cobrem, assim, uma parte importante do ano, em que as receitas (em particular, as respeitantes ao IVA) podem ser negativamente afetadas pela possível deterioração das expectativas dos consumidores.² Como é evidente, um pior resultado da execução em 2012 refletir-se-á desfavoravelmente em 2013.

¹ A preparação deste tipo de previsões é uma tarefa complexa, muito exigente em meios humanos altamente especializados. O recrutamento destes e o trabalho posterior de compilação e tratamento de informação, bem

² O método de caixa ajustado seguido para a compilação da receita em contas nacionais faz com que, para a receita de 2012, sejam relevantes $\frac{3}{4}$ da cobrança líquida (na ótica de caixa) de IVA dos meses de janeiro e fevereiro de 2013. Assim, o nível de receita de 2012 na ótica das contas nacionais está, em parte, dependente de desenvolvimentos macroeconómicos, em particular do consumo, que se prolongam pelos primeiros dois meses de 2013.

- Em segundo lugar, as previsões não explicitam a incorporação do efeito dos elevados riscos que o próprio Relatório do OE/2013 enumera de forma exaustiva, aliás uma evolução positiva que deve ser saudada.
- Finalmente, também não é explicitada a consideração de outros riscos, decorrentes da dificuldade em avaliar o impacto orçamental do elevado aumento de taxas de impostos, das alterações na estrutura de escalões, e da própria incerteza associada à degradação do rendimento disponível e, mais importante, do rendimento permanente. Reconhecendo, como se afirmou de início, a grande dificuldade em quantificar alguns destes fatores, é-se, todavia, levado a concluir que o cenário retido no OE/2013 não incorpora o grau de prudência que, à luz das considerações anteriores, nos parece desejável.

Esta conclusão é reforçada pela análise da evolução das previsões incorporadas no Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF). Com efeito, verifica-se que, face ao cenário base desse programa de assistência (*baseline*), as previsões de crescimento do PIB para os anos de 2012 a 2015 têm vindo a ser sucessivamente revistas em baixa (Gráfico 1).³ A revisão mais intensa respeita ao ano de 2013. Para esse ano previa-se, no cenário base, um crescimento de 1,2%, sendo a previsão atual de um decréscimo de 1%. As previsões para 2012 e 2014 também foram significativamente revistas em baixa (em mais de 1 p.p.).



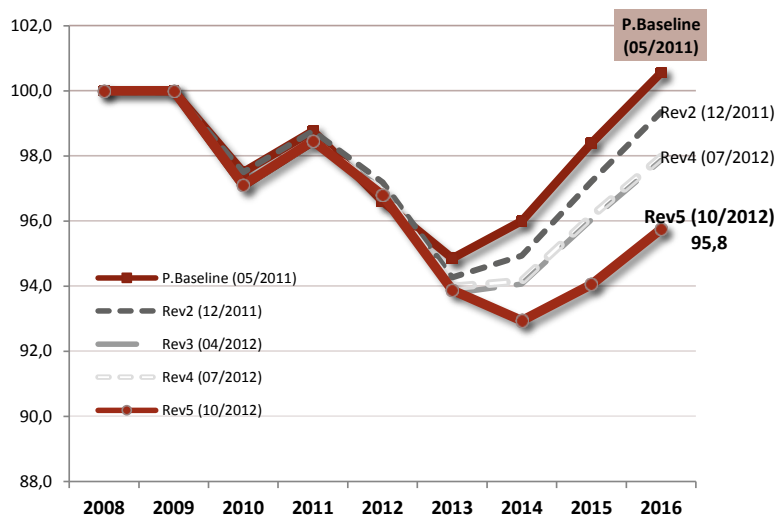
Fonte: FMI (Country Reports n.º 11/127, 11/279, 11/363, 12/77, 12/179 e WEO de outubro de 2012).

Em resultado destas revisões, de acordo com a última previsão do FMI, em 2016 o produto real da economia portuguesa estará ainda 4,2% abaixo do nível anterior à crise (2008), quando no cenário base do programa se estimava que viesse já a exceder esse nível (Gráfico 2).

Gráfico 2 – Evolução cumulativa do PIB de acordo com as sucessivas previsões do Programa de Assistência

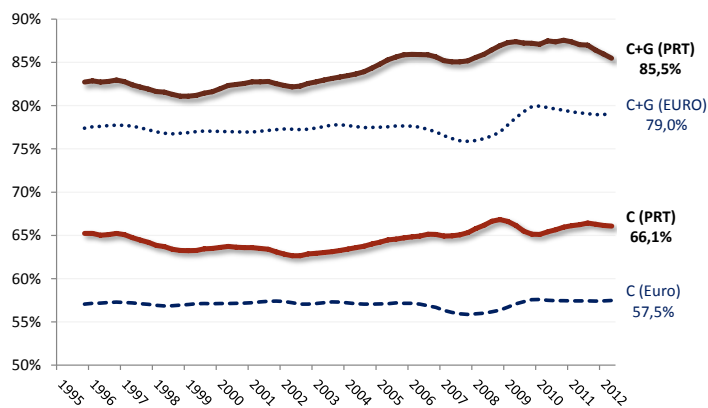
(a preços constantes, 2008=100)

³ A exceção é o ano de 2011, em que o crescimento foi superior ao então previsto.



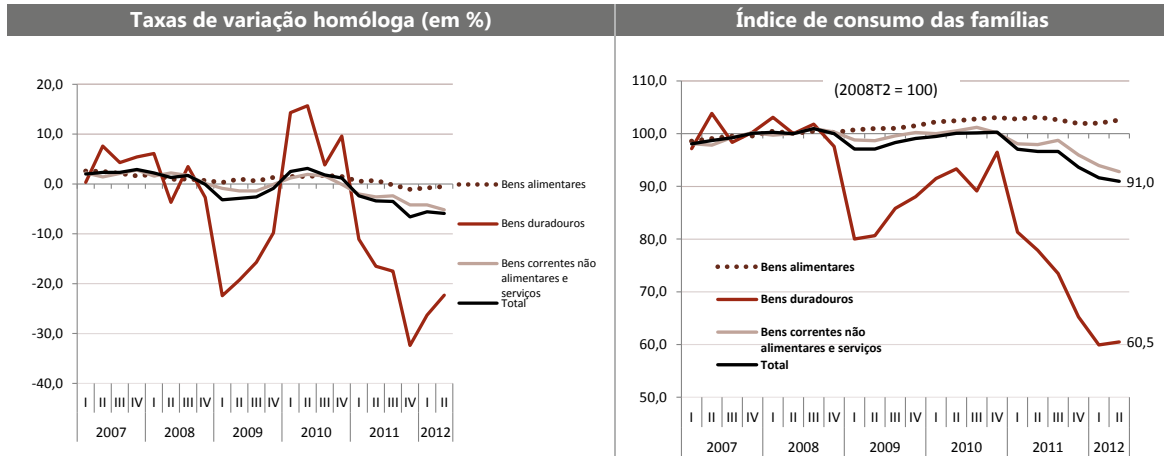
Quanto aos desenvolvimentos macroeconómicos, verifica-se, a partir do 1.º trimestre de 2011, um significativo ajustamento nas necessidades de financiamento externo da economia portuguesa que, no ano terminado no 2.º trimestre de 2012, ascenderam a 2,2% do PIB quando, em meados de 2008, atingiam um valor próximo de 12% do PIB. Esse ajustamento tem assentado na redução da procura interna e das importações, mas também no contributo positivo das exportações (Gráfico 4 a Gráfico 6). Deve, contudo, ter-se presente que, não obstante a redução do consumo privado em bens duradouros, o peso relativo do consumo privado e do consumo total no produto ainda se situa claramente acima da média da área do euro (Gráfico 3).

Gráfico 3 – Peso no PIB do consumo privado e consumo público, Portugal e área do euro



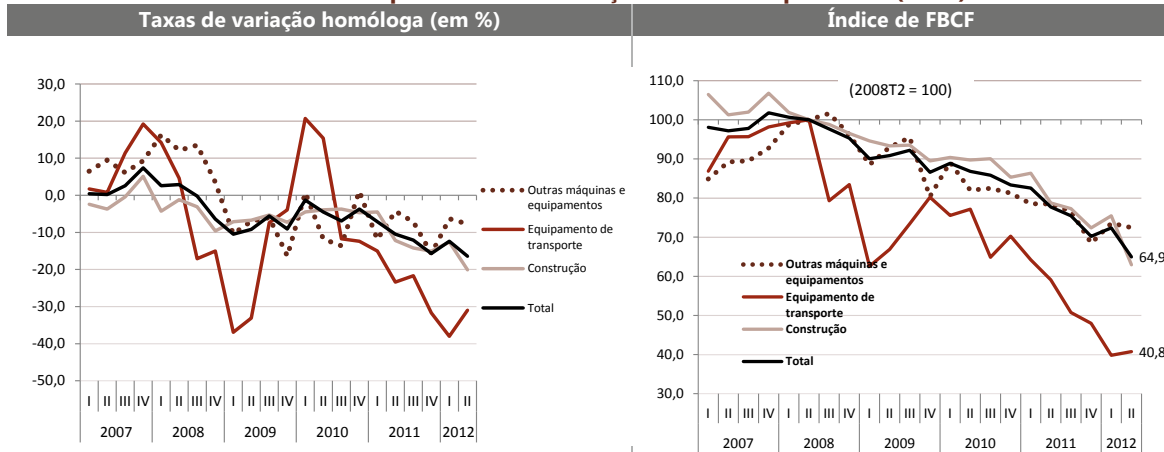
Fonte: Eurostat. | Notas: C denota o consumo privado e G denota o consumo público.

Gráfico 4 – Consumo das famílias residentes



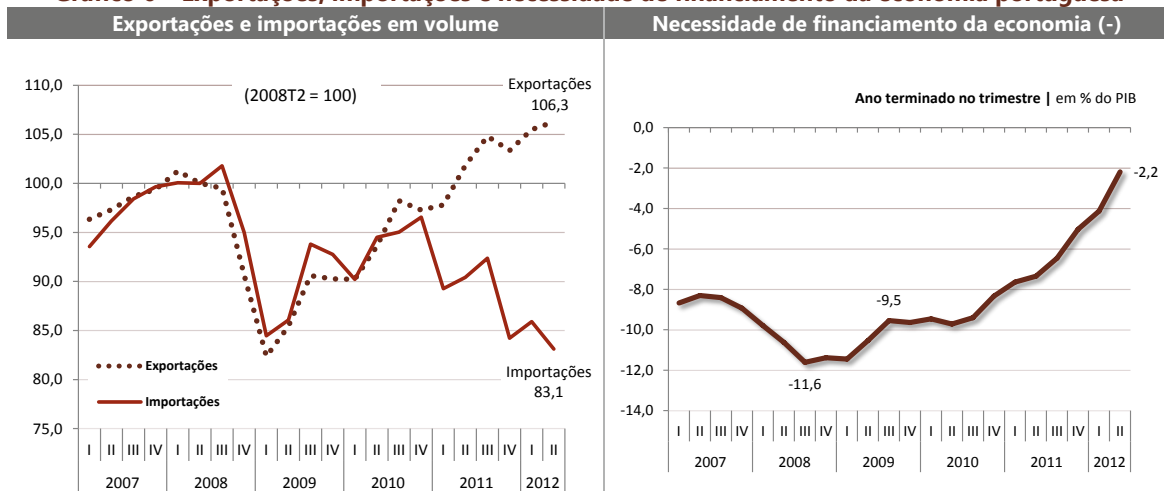
Fonte: INE, contas nacionais trimestrais de setembro de 2012. Despesas de consumo final das famílias residentes, dados encadeados em volume (ano de referência=2006).

Gráfico 5 – Componentes da Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF)



Fonte: INE, contas nacionais trimestrais de setembro de 2012. Formação bruta de capital fixo, dados encadeados em volume (ano de referência=2006). | Nota: componentes selecionados.

Gráfico 6 – Exportações, importações e necessidade de financiamento da economia portuguesa



Fonte: INE, contas nacionais trimestrais de setembro de 2012. Para as exportações e importações, dados encadeados em volume (ano de referência=2006); necessidade de financiamento da economia a preços correntes, expressa em percentagem do PIB a preços correntes, em média móvel de 4 períodos, o que corresponde ao ano terminado no trimestre de referência.

3. POSTURA DA POLÍTICA ORÇAMENTAL

Como se verá adiante, uma parte apreciável do ajustamento dos agregados orçamentais tem dependido de operações com duração limitada no tempo ou mesmo irrepetíveis. Para se avaliar corretamente a postura da política orçamental (*fiscal stance*), tanto em 2013 como desde o início do processo de ajustamento em 2010, procura-se, nas secções seguintes, identificar essas operações e mostrar como elas têm impactado os principais agregados orçamentais. Esta secção visa, portanto, identificar e quantificar as chamadas medidas temporárias e as medidas não recorrentes.⁴ A exposição seguinte mostra ser conveniente refinar a definição destas operações e considerar uma terceira categoria, a que chamaremos fatores especiais. A secção começa por mostrar como estas operações intervêm na diferença entre saldos observados e saldos estruturais, atendendo à atenção cada vez maior que os Estados-Membros da União Europeia devem dar ao saldo global estrutural.

3.1. DO SALDO OBSERVADO PARA O SALDO ESTRUTURAL

Tanto as obrigações internacionais do Estado português como a própria legislação nacional consagram uma regra de saldo orçamental definida em termos estruturais.⁵ O saldo estrutural corresponde ao saldo orçamental observado (calculado em contas nacionais), ajustado do ciclo económico e dos efeitos de medidas temporárias e medidas não recorrentes.

O saldo estrutural não é diretamente observável, sendo necessário estimá-lo. Para esse efeito, há duas etapas críticas: i) o método de ajustamento cíclico; e ii) a identificação das medidas temporárias e das medidas não recorrentes.

O ajustamento cíclico é um cálculo complexo que envolve a obtenção de uma estimativa do produto potencial da economia e a aplicação de parâmetros de sensibilidade das receitas e das despesas públicas a esse hiato. A metodologia comum acordada na União Europeia utiliza uma função de produção para a obtenção do produto potencial, decorrendo daí a estimativa para o hiato do produto. Esse cálculo encontra-se sujeito a revisões, que são particularmente significativas para o período mais recente, sendo assim

⁴ A tradução oficial do Pacto de Estabilidade e Crescimento traduz as medidas *one-off* como extraordinárias (conforme o Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho, de 07/07/1997, na [versão consolidada de 13/12/2011](#)). O CFP prefere antes a expressão “não recorrentes” ou “irrepetíveis” dado o adjetivo “extraordinárias” comportar uma ambiguidade que prejudica a análise.

⁵ Em consonância com o disposto no Pacto de Estabilidade e Crescimento, o n.º 1 do artigo 12.º-C da Lei de Enquadramento Orçamental requer que “o saldo orçamental das administrações públicas, definido de acordo com o Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, corrigido dos efeitos cíclicos e das medidas temporárias, não pode ser inferior ao objetivo de médio prazo”, a partir de 2015. O Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governação na União Económica e Monetária estipula que a situação orçamental das administrações públicas de uma Parte Contratante, como é o caso de Portugal, é equilibrada ou excedentária, considerando-se essa regra respeitada se o saldo estrutural anual das administrações públicas tiver atingido o objetivo de médio prazo específico para esse país, tal como definido no Pacto de Estabilidade e Crescimento revisto, com um limite de défice estrutural de 0,5% do produto interno bruto a preços de mercado. Deverá ainda ser assegurada uma rápida convergência em direção ao objetivo de médio prazo.

difícil obter uma boa estimativa do hiato do produto em tempo real.⁶ Esta dificuldade é acrescida nas circunstâncias atuais da economia portuguesa, em que existe uma grande incerteza relativamente à evolução das componentes do produto potencial.

Não se encontrando ainda o Conselho das Finanças Públicas dotado dos meios para poder elaborar a sua própria estimativa de hiato do produto, utiliza-se neste Relatório a estimativa do Ministério das Finanças, em conjunto com o método comunitário para calcular a componente cíclica do saldo orçamental. Consequentemente, os valores indicados para o saldo estrutural neste Relatório não devem ser lidos como sendo a estimativa do CFP.

A identificação das medidas temporárias e das medidas não recorrentes é também essencial para o cálculo do saldo estrutural. O chamado código de conduta na implementação do Pacto de Estabilidade e Crescimento define medidas temporárias e não recorrentes como sendo *aquelas cujo efeito orçamental é transitório e não conduz a uma alteração sustentada da posição orçamental intertemporal*. Em geral, estas correspondem a medidas sem efeitos permanentes tendentes a reduzir o défice orçamental. Tal como referenciado pela Comissão Europeia,⁷ a literatura económica sugere que o recurso a este tipo de medidas, que permitem melhorar o défice com menos custos políticos imediatos, tendem a ser mais prevacentes em países com défices elevados e com enquadramentos orçamentais mais débeis e menos transparentes.

O objetivo do processo de cálculo do saldo estrutural é o de encontrar o saldo orçamental que seria observável se a economia se encontrasse a funcionar de acordo com o seu nível potencial e excluindo os efeitos de medidas de política orçamental sem impacto permanente nas necessidades de financiamento do sector público, por forma a poder observar-se a tendência subjacente aos desenvolvimentos orçamentais. Assim, o ajustamento de medidas temporárias deverá evitar que medidas que reduzam o défice de forma meramente transitória (ou temporária) sejam interpretadas como se de medidas estruturais se tratasse. Contudo, existe também o risco oposto, o de classificar enquanto medidas temporárias operações que aumentem o défice de forma permanente, como se de operações não recorrentes se tratasse. Consequentemente, a identificação das medidas temporárias e não recorrentes deve seguir uma abordagem prudente no que diz respeito às medidas destes tipos que aumentem o défice orçamental. Assim, a citada publicação da Comissão Europeia advoga a regra geral de que não deverão ser excluídas do cálculo do esforço orçamental quaisquer medidas que aumentem o défice. Exceções a este comportamento assimétrico apenas poderiam ser consideradas quando existisse um grande grau de certeza relativamente ao carácter transitório ou irrepitível dessas operações, como seja o caso de despesas decorrentes de catástrofes naturais ou de outras circunstâncias excepcionais, ou encargos resultantes de decisões judiciais (ou da Comissão Europeia).

⁶ Estas revisões decorrem da necessidade de utilizar previsões relativas a algumas variáveis (tais como, nível de emprego, taxa de investimento, população ativa, taxa de participação, horas trabalhadas) para poder alisar as séries minimizando o problema do enviesamento em relação à última observação (*end-point bias*).

⁷ Comissão Europeia, [Public Finances in EMU – 2006](#), 2006 (Parte II, Cap. 4).

Em Portugal, os anos mais recentes são caracterizados pela existência de um grande número de operações com incidência orçamental significativa que revestem a natureza de medidas temporárias e não recorrentes. Exemplos recentes mais relevantes são as transferências para o Estado da titularidade dos ativos dos fundos de pensões da Portugal Telecom (1,6% do PIB em 2010) e de instituições financeiras (3,5% do PIB em 2011), por contrapartida da assunção das responsabilidades futuras face aos pensionistas abrangidos, bem como a receita proveniente de várias concessões, incluindo a concessão da ANA, Aeroportos de Portugal, ainda não confirmada pelas autoridades estatísticas (0,7% do PIB em 2012).⁸

Adicionalmente, os anos mais recentes foram também caracterizados por um conjunto de outras operações de elevada dimensão, mas tendentes a aumentar o défice orçamental. Muitas dessas operações têm vindo a ser classificadas como temporárias ou não recorrentes, no âmbito dos procedimentos de supervisão das políticas orçamentais no seio da União Europeia. São os casos da entrega de submarinos, de várias reclassificações estatísticas e das operações de capital relacionadas com a Região Autónoma da Madeira, entre outros. Contudo, essas transações, que aumentam pontualmente o défice das administrações públicas, não revestem, no entendimento do Conselho das Finanças Públicas, as características de “temporárias ou não recorrentes”. Trata-se apenas de operações de montante elevado e que não ocorrem de forma regular, afetando, por isso, a evolução dos agregados de finanças públicas e influenciando a sua análise. Essas operações foram classificadas neste Relatório como “fatores especiais”, cuja correção permite analisar mais diretamente a postura da política orçamental em cada ano, embora não pareça correto eliminá-las para efeitos do cálculo do saldo estrutural.⁹ O Quadro 1 apresenta a listagem de efeitos considerados.

⁸ Deve ter-se presente que a receita de concessões em contas nacionais abate à outra despesa de capital, contribuindo assim para baixar a despesa registada.

⁹ A abordagem do CFP é, neste domínio, semelhante à seguida pelo Banco de Portugal, no Relatório do Conselho de Administração de 2011, que considerou como fatores especiais as “transações que afetam pontualmente o défice das administrações públicas, mas que, de acordo com a definição do Eurosistema, não podem ser tratadas como medidas temporárias”. As medidas temporárias incluem fatores com impacto, quer positivo, quer negativo, no saldo orçamental, mas é adotada uma abordagem cautelosa na classificação de medidas que contribuam para a sua deterioração.

Quadro 1 – Medidas temporárias, medidas não recorrentes e fatores especiais (2010-2012)

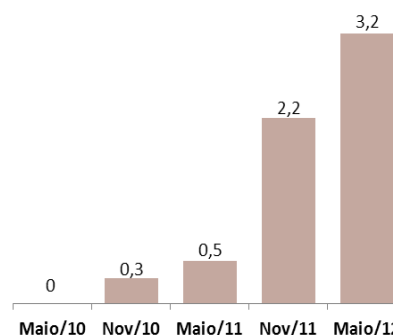
Em % do PIB	2010	2011	2012
Medidas temporárias e não recorrentes (impacto no saldo)	1,7	4,0	1,1
Receita	1,7	4,0	0,3
Transferência de fundos de pensões	1,6	3,5	0,1
Receita de repatriamento de capitais	0,0		0,1
Sobretaxa em sede de IRS		0,5	0,1
Despesa	0,0	0,0	-0,8
Receita de concessões (abate à despesa de capital)	-0,1	0,0	-0,2
Concessão ANA			-0,7
Pagamentos one-off à União europeia	0,1		0,1
Fatores especiais (impacto no saldo)	-2,8	-1,2	0,0
Despesa	2,8	1,2	0,0
Entrega de submarinos	0,5		
Efeito BPN e BPP (despesa de capital)	1,3	0,4	
Reclassificação de PPP	0,4	0,1	
Registo dívida Gov. Regional da Madeira	0,6		
Operações Madeira (Sesaram e reclassificação Via Madeira)		0,3	
Dívidas de contratos-programa e a clubes de futebol na RA Madeira		0,1	
Reclassificação do fundo de apoio ao SNS		0,3	
Medidas Temporárias, não recorrentes e factores especiais	-1,1	2,9	1,1

Nota: Os totais não correspondem necessariamente às diferenças dos valores em percentagem do PIB devido a arredondamentos.

Fontes: INE, Ministério das Finanças, Banco de Portugal.

As operações não permanentes tendem a surgir tarde durante a execução orçamental, quando se constata não ser possível assegurar o cumprimento dos objetivos orçamentais sem recurso a medidas adicionais de consolidação orçamental. Um bom exemplo é o ano de 2011, em que é notório que apenas na primavera de 2012 a Comissão Europeia conseguiu identificar a maior parte das medidas temporárias e das medidas não recorrentes desse ano. Um ano antes, a previsão era de 0,5%; essa previsão foi revista na primavera do próprio ano de 2011 para 2,2% (Gráfico 7). Assim sendo, a lista apresentada no Quadro 1 é ainda provisória, em particular no tocante ao ano de 2012. Para 2013, o Relatório do OE/2013 não identifica qualquer operação com estas características.

Gráfico 7 – Evolução temporal da estimativa da CE para as medidas temporárias do ano de 2011 (% do PIB)



3.2. ORIENTAÇÃO DA POLÍTICA ORÇAMENTAL

Como referido, a evolução do saldo orçamental registado em Portugal desde 2010 encontra-se muito influenciada pelo efeito de medidas temporárias e de fatores especiais (Quadro 2).¹⁰ O ano de 2011 é exemplificativo neste domínio: a melhoria do saldo global (saldo orçamental registado) foi de 5,4 pontos percentuais (p.p.) do PIB; contudo as medidas temporárias e as medidas não recorrentes ascenderam a 4 p.p. do produto. Assim, mesmo descontando o efeito de operações especiais com impacto positivo no défice, a melhoria do saldo ajustado da totalidade das operações não permanentes foi de 1,4 p.p. do PIB.

Contudo, a utilização de medidas temporárias não melhora de forma permanente o saldo orçamental, pelo que, na prática, aquelas apenas transferem para o(s) ano(s) seguinte(s) o ajustamento que não foi realizado nesse ano. Exemplo disso é a evolução prevista para 2013. Como a estimativa do saldo de 2012 assenta na utilização de medidas temporárias em 1,1 p.p. do PIB, para se conseguir uma melhoria de 0,5 p.p. do PIB no défice registado será necessária uma melhoria de 1,6 p.p. no défice ajustado de medidas temporárias e não recorrentes (que nos dá o verdadeiro esforço orçamental).

Quadro 2 – Indicadores orçamentais

Saldo orçamental	Em % PIB						Variação (p.p. PIB)				
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2009	2010	2011	2012	2013
Primário (PDE)	-0,6	-7,3	-7,0	-0,4	-0,8	-0,2	-6,7	0,4	6,6	-0,4	0,6
Global (PDE)	-3,6	-10,2	-9,8	-4,4	-5,0	-4,5	-6,5	0,3	5,4	-0,6	0,5
Ajustado de medidas temporárias ou não recor	-4,7	-10,2	-11,5	-8,4	-6,1	-4,5	-5,4	-1,3	3,0	2,3	1,6
Ajustado de medidas temporárias ou não recorrentes e de fatores especiais	-4,4	-10,2	-8,7	-7,3	-6,1	-4,5	-5,7	1,5	1,4	1,1	1,6
Ajustado do ciclo	-3,7	-8,9	-9,2	-3,3	-3,1	-2,5	-5,2	-0,3	5,9	0,2	0,6
Estrutural	-4,7	-8,9	-10,8	-7,3	-4,2	-2,5	-4,1	-2,0	3,5	3,1	1,7
Estrutural líquido de fatores especiais	-4,5	-8,9	-8,0	-6,1	-4,2	-2,5	-4,4	0,9	1,9	2,0	1,7
Primário estrutural	-1,7	-6,1	-8,0	-3,3	0,0	1,8	-4,3	-1,9	4,7	3,3	1,8
Primário estrutural líquido de fatores especiais	-1,5	-6,1	-5,2	-2,1	0,0	1,8	-4,6	0,9	3,1	2,2	1,8
<i>por memória</i>											
medidas temporárias	1,1	0,0	1,7	4,0	1,1	0,0	-1,1	1,7	2,4	-2,9	-1,1
fatores especiais	-0,3	0,0	-2,8	-1,2	0,0	0,0	0,3	-2,8	1,6	1,2	0,0
medidas temporárias e fatores especiais	0,8	0,0	-1,1	2,9	1,1	0,0	-0,8	-1,1	4,0	-1,7	-1,1
hiato do produto (M. Finanças)	0,1	-2,8	-1,4	-2,5	-4,3	-4,5	-2,9	1,4	-1,1	-1,8	-0,2
componente cíclica*	0,0	-1,3	-0,6	-1,1	-1,9	-2,0	-1,3	0,6	-0,5	-0,8	-0,1
juros (PDE)	3,0	2,8	2,9	4,0	4,2	4,3	-0,2	0,0	1,2	0,2	0,1

Notas: As variações não correspondem necessariamente às diferenças dos valores em percentagem do PIB devido a arredondamentos. *A componente cíclica foi calculada utilizando a metodologia comunitária e a estimativa de hiato do produto do Ministério das Finanças. Em 2008 as medidas temporárias correspondem a concessões, tendo a amortização do défice tarifário da REN sido considerada como fator especial.

Fontes: INE, Ministério das Finanças, Banco de Portugal.

¹⁰ A evolução dos valores do saldo estrutural encontra-se muito influenciada por operações tendentes a aumentar a despesa nos anos de 2010 e 2011, tais como os efeitos dos apoios aos Banco Português de Negócios (BPN) e Banco Privado Português (BPP), a aquisição dos submarinos, as reclassificações estatísticas por conta da Região Autónoma da Madeira, entre outras. Por essa razão, apresenta-se também o saldo estrutural líquido destes efeitos (fatores especiais).

Neste relatório, a orientação da política orçamental é apreciada em função da variação do saldo primário estrutural líquido de fatores especiais. Com base neste indicador, a política orçamental apresenta uma orientação restritiva desde o ano de 2010 (Quadro 2). Tal orientação tem 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.

A evolução recente da dívida pública, patente no Quadro 3 e no Gráfico 8, 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 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).¹¹

O efeito dinâmico, também conhecido por efeito bola de neve, advém da acumulação de dívida no passado. Esse efeito é desfavorável, quando o valor da taxa de juro (nominal) implícita da dívida pública exceder o crescimento (nominal) do PIB. Nesse caso, a existência de um *stock* acumulado de dívida faz, por si só, com que o rácio da dívida no PIB aumente automaticamente.¹² Como referido, no período de 2008 a 2013 esse efeito será desfavorável em todos os anos. Pelo contrário, quando o crescimento da economia supera a taxa de juro da dívida verifica-se um efeito dinâmico favorável, conducente a uma redução do rácio da dívida no produto. Consequentemente, é necessário reganhar credibilidade, para que a taxa de juro se possa reduzir, bem como promover reformas (estruturais) que impulsionem o crescimento.

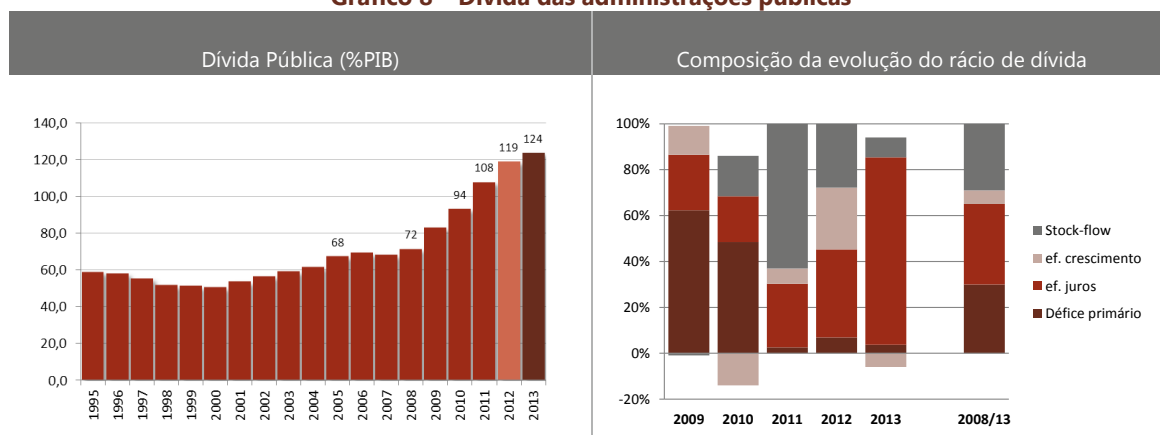
Quadro 3 — Dívida e variação da dívida

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2008/13
Dívida Pública (% do PIB)	68,4	71,7	83,2	93,5	108,1	119,1	123,7	52,0
Varição da dívida (em p.p. do PIB)	-1,1	3,3	11,5	10,3	14,5	11,0	4,6	52,0
Défice primário	0,2	0,6	7,3	7,0	0,4	0,8	0,2	15,6
Efeito dinâmico (bola de neve)	-0,5	2,0	4,3	0,9	5,0	7,2	4,0	21,3
- efeito juros	2,9	3,0	2,8	2,9	4,0	4,2	4,3	18,2
- efeito crescimento	-3,5	-1,1	1,5	-2,0	1,0	3,0	-0,3	3,1
Ajustamento fluxo-stock (por diferença)	-0,7	0,7	-0,1	2,5	9,2	3,1	0,5	15,1

¹¹ Em 2011 a variação de depósitos da administração central resultante da entrega dos montantes libertados ao abrigo do programa de assistência explica 6,2 p.p. do total deste ajustamento. Em 2012 a aquisição de ativos financeiros com participação em capital e em capital contingente do sector financeiro ascende a 4 p.p. do PIB.

¹² Daí a designação de efeito bola de neve. Quando o efeito dinâmico é desfavorável o acréscimo do peso da dívida no produto num dado ano é superior ao défice orçamental desse ano expresso em percentagem do produto.

Gráfico 8 – Dívida das administrações públicas



Fonte: INE, Banco de Portugal e Ministério das Finanças. Cálculos do CFP.

A magnitude do efeito dinâmico desfavorável previsto para 2013 é ilustrativa dos efeitos nefastos da acumulação de dívida pública, resultante de sucessivos desequilíbrios orçamentais e da insuficiência de crescimento económico. Em 2013, mesmo que se atingisse um equilíbrio primário, o rácio da dívida aumentaria automaticamente 4 p.p. do PIB. Com base no cenário do OE/2013, caso se pretendesse estabilizar o rácio da dívida pública em 2013, seria necessário gerar um excedente primário de 4,4% do PIB, o que, conjugado com os encargos com juros (4,3% do PIB), significaria a necessidade de um excedente orçamental global de 0,1% do PIB, ao invés do défice previsto de 4,5%.

As opções orçamentais num determinado ano não são independentes das escolhas feitas no passado, nem são indiferentes para as decisões a tomar no futuro. A dívida pública é o elo que liga as possibilidades orçamentais de diferentes períodos, sob a forma de restrição orçamental intertemporal. Um défice orçamental corresponde a uma necessidade de financiamento, que se traduz num acréscimo de dívida. Por sua vez, a acumulação de dívida pública aumenta o nível e a rigidez da despesa futura ao pré-comprometer o montante dos encargos com juros, diminuindo a margem de manobra orçamental e a capacidade de financiar outras despesas.

4. A PROPOSTA DE OE/2013 NO CONTEXTO DA ESTRATÉGIA ORÇAMENTAL

O Governo definiu em abril de 2012 uma estratégia de médio prazo para a consolidação das finanças públicas (DEO/2012). Faz, por isso, sentido começar a apreciação das opções da proposta de OE/2013 neste relatório pela análise do posicionamento dessa proposta relativamente ao Quadro Plurianual de Programação Orçamental, que integra essa estratégia. De seguida, comentam-se as implicações da proposta sobre a concretização da estratégia de médio prazo, nomeadamente os ajustamentos necessários nos anos seguintes. Finalmente, avalia-se a orientação da política orçamental nos últimos anos e a prevista para 2013 com base em indicadores do saldo e da dívida.

4.1. A PROPOSTA DE OE/2013 E O QUADRO PLURIANUAL DE PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTAL

O Quadro Plurianual de Programação Orçamental foi aprovado pela Lei n.º 26/2012, de 31 de julho, na sequência do Documento de Estratégia Orçamental para o período 2012-2016 (DEO/2012). O CFP, no seu Relatório n.º 1/2012 publicado em maio, sublinhava a importância dessa estratégia e a necessidade de inverter a tendência anterior dos Programas de Estabilidade para, em cada ano, ignorarem os compromissos anteriores, perpetuando previsões otimistas para os anos finais de cada programa e, desse modo, adiando sucessivamente as medidas estruturais necessárias à consolidação orçamental. O mesmo documento saudava a adoção pelo país de uma moldura orçamental de médio prazo. Porém, também notava algumas deficiências nas atuais disposições relativas ao enquadramento orçamental de médio prazo, bem como na sua primeira aplicação, proposta como parte do procedimento de execução do DEO/2012 e do Orçamento retificativo para 2012. A insuficiência destas disposições torna-se mais manifesta com a apresentação da proposta de OE/2013.

O quadro plurianual de programação orçamental encontra-se previsto no artigo 12.º-D da lei de enquadramento orçamental (LEO).¹³ Este quadro define os limites da despesa da administração central financiada por receitas gerais, em consonância com os objetivos estabelecidos no Programa de Estabilidade. De acordo com essa orientação, os limites da despesa definidos por programa orçamental são vinculativos para o primeiro ano económico seguinte [ano a que respeita o próximo Orçamento ou ano $t+1$]; os definidos para os agrupamentos de programas por áreas de intervenção política para o ano $t+2$; e os definidos para o conjunto de todos os programas para os anos $t+3$ e $t+4$. Assim, o total da despesa da administração central por programas, financiada por receitas gerais, encontra-se sujeito a limites vinculativos para os quatro anos económicos seguintes.¹⁴ Como referido no relatório do CFP de maio, entre as deficiências desta definição, contam-se a parcialidade da despesa das administrações públicas abrangidas por limites superiores e o critério contabilístico utilizado (fluxos de caixa).

¹³ A LEO foi aprovada pela Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 52/2011, de 13 de outubro. O quadro plurianual dá também cumprimento ao disposto no artigo 2.º da Portaria n.º 103/2012, de 17 de abril.

¹⁴ N.º 5 do artigo 12.º-D da LEO.

Os limites de despesa efetiva para o período de 2013 a 2016 aprovados pela Lei n.º 28/2012, de 31 de julho corresponderam à primeira concretização do quadro plurianual de programação orçamental, sendo indicativos (e não vinculativos)¹⁵ os referentes ao período de 2014 a 2016. A lei permitia alterações orçamentais para acomodar modificações orgânicas, “sem prejuízo da manutenção dos valores anuais de despesa”.¹⁶ Consequentemente, esperar-se-ia que a proposta de OE/2013 se conformasse com o limite de despesa definido para 2013.

Contudo, o artigo 170.º da proposta de lei do OE/2013¹⁷ aumenta em 2.066 milhões de euros o limite definido na Lei n.º 28/2012, de 31 de julho, substituindo o anexo aprovado por esta lei —veja-se o Quadro 4. Trata-se de uma alteração legislativa que faz uso da prerrogativa prevista no n.º 3 do artigo 12.º-D da LEO, que permite que o quadro plurianual seja atualizado anualmente, para os quatro anos seguintes, na lei do Orçamento do Estado.

A elevação do limite de despesa em 4,7% (2.066 milhões de euros) decorre sobretudo do aumento do limite para o programa solidariedade e segurança social, bem como de fatores de natureza transversal relativos às medidas respeitantes aos trabalhadores em funções públicas (tais como a reposição de um subsídio).¹⁸

Quadro 4 – Limite de despesa da administração central financiada por receitas gerais (ótica de caixa)

	ANEXO da Lei n.º 28/2012				Artigo 170.º da PPL n.º 103/XII				Revisão para 2013	
	2013	2014	2015	2016	2013	2014	2015	2016	M€	Rel.
P001 - Órgãos de soberania	2.824				2.868				44	1,6%
P002 - Governação e Cultura	221				222				1	0,5%
P005 - Representação Externa	312				319				7	2,2%
P008 - Justiça	646				679				33	5,1%
Subtotal agrupamento - soberania	4.003	3.676			4.087	3.676			84	2,1%
P006 - Defesa	1.778				1.843				65	3,7%
P007 - Segurança Interna	1.725				1.827				102	5,9%
Subtotal agrupamento - segurança	3.503	3.497			3.669	3.497			166	4,7%
P011 - Saúde	7.546				7.841				295	3,9%
P012 - Ensino Básico e Secundário e Admin. Escolar	5.077				5.232				155	3,1%
P013 - Ciência e Ensino Superior	1.208				1.262				54	4,5%
P014 - Solidariedade e Segurança Social	6.683				8.871				2.188	32,7%
Subtotal agrupamento - social	20.514	20.139			23.205	20.139			2.691	13,1%
P003 - Finanças e Administração Pública	7.485				6.874				-611	-8,2%
P004 - Gestão da Dívida Pública	7.551				7.276				-275	-3,6%
P009 - Economia e Emprego	165				160				-5	-3,0%
P010 - Agricultura, Mar e Ambiente	407				422				15	3,7%
Subtotal agrupamento - económica	15.608	16.379			14.732	16.379			-876	-5,6%
Agrupamentos de Programas	43.628	43.691	44.761	46.320	45.694	43.691	44.761	46.320	2.066	4,7%
Varição anual, agrupamento de programas	n.d.	0,1%	2,4%	3,5%	n.d.	-4,4%	2,4%	3,5%	:	:

Notas: De acordo com a DGO os valores de 2012 não incluem 1500 M€ para pagamentos em atraso da área da Saúde; os valores do Programa Finanças e Administração Pública e o total das funções económicas não incluem a dotação provisional.

¹⁵ Vide artigo 2.º da Lei n.º 28/2012, de 31 de julho.

¹⁶ Vide artigo 3.º da Lei n.º 28/2012, de 31 de julho.

¹⁷ Proposta de Lei n.º 103/XII/2.ª.

¹⁸ De acordo com a DGO o reforço do programa da segurança social decorre do incremento de transferências do Orçamento do Estado para a Segurança Social no âmbito do Programa de Emergência Social (PES), da transferência excepcional do OE para financiamento do défice da Segurança Social, bem como da alteração contabilística no tratamento do IVA social, que passa a ser tratado como transferência do subsector Estado, quando até 2012 tinha o tratamento de receita consignada da Segurança Social.

Constata-se igualmente, e tal consta do Quadro 4, que os limites indicativos para 2014 a 2016 não foram revistos, o que implica mecanicamente uma redução nominal de 4,4% do total da despesa da administração central financiada por receitas gerais em 2014, quando antes se previa a sua manutenção.

Conclui-se assim que esta primeira aplicação do quadro plurianual demonstra que, na prática, o normativo da LEO 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.¹⁹

A forma algo incipiente e pouco transparente de aplicação do quadro plurianual para o orçamento de 2013 é também revelada pelo facto de o relatório da proposta de orçamento não apresentar sequer o limite de despesa da administração central financiado por receitas gerais para 2013. Esse limite apenas é referido no citado artigo 170.º da proposta de lei. O relatório também não apresenta a estimativa para 2012 do agregado sujeito ao limite, nem qualquer série temporal que ilustre a evolução desse agregado e a sua correlação com a despesa em contas nacionais. Adicionalmente, os boletins de execução orçamental, publicados ao longo do ano pela Direcção-Geral do Orçamento (DGO), continuam a não apresentar a execução da despesa da administração central financiada por receitas gerais, o que dificulta o acompanhamento e a avaliação externa do desempenho orçamental a este respeito. Assim, no cômputo geral, continuam a ser necessários progressos com vista a melhorar a transparência da aplicação do quadro plurianual.

Tal como enfatizado pelo CFP no relatório de maio, a transparência é importante porque cria confiança e, em última análise, torna credível o compromisso do Governo com a estratégia anunciada. Além disso, como reconhece o DEO/2012 na sua introdução, *o quadro de médio prazo constitui também um referencial importante para reduzir a incerteza das empresas e das famílias quanto à condução futura da política orçamental, permitindo-lhes tomar melhores decisões e assim, contribuir para melhorar a eficiência económica.*

O anexo A1 do relatório da proposta de orçamento reconhece a necessidade de alteração do *"paradigma em matéria de instituições, regras e procedimentos na área das finanças públicas*, por forma a assegurar que os resultados orçamentais não difiram dos objetivos definidos de forma coerente com a sustentabilidade de médio e longo prazo das finanças públicas.²⁰ O mesmo anexo refere ainda que a próxima edição do quadro plurianual, a aprovar em abril de 2013, contemplará melhorias na área das projeções em cenários de políticas invariantes e na avaliação detalhada do custo das medidas de política.²¹ Não obstante a relevância da concretização desses desideratos, no entendimento do CFP, para que o quadro plurianual de programação orçamental constitua, de facto, uma *âncora de*

¹⁹ De facto, tal como mencionado pela UTAO na análise à proposta de revisão da LEO «O artigo n.º 3 do 12.º-D não parece introduzir qualquer limitação material à capacidade de revisão/actualização, que é realizada anualmente, para os quatro anos seguintes, na Lei do Orçamento (com a exceção da obrigação de consonância com os objetivos do Programa de Estabilidade e Crescimento, que também podem ser revistos anualmente sem qualquer limitação).» (Parecer Técnico n.º 1/2011 da UTAO).

²⁰ Vide p. 228.

²¹ Vide pp. 240-1.

médio prazo para as finanças públicas portuguesas é necessário ir mais longe no aperfeiçoamento do enquadramento legislativo, em vários domínios:

- *Abrangência* – O limite à despesa deve abranger o conjunto das administrações públicas e a totalidade das fontes de financiamento, devendo ser criadas as condições que permitam a definição deste limite numa base de contas nacionais.
- *Carácter vinculativo* – os limites de despesa votados pela Assembleia da República na primavera de cada ano devem constituir restrições vinculativas para as negociações orçamentais a ter lugar durante o verão e o outono; desejavelmente, os limites definidos para os anos $t+2$ a $t+4$ deverão também ter carácter vinculativo, podendo apenas ser alargados em circunstâncias excecionais devidamente justificadas (como as que sejam impossíveis de antecipar pelo Governo).
- *Transparência* – a credibilidade da programação orçamental plurianual requer a disponibilização pública e atempada da informação que permita o acompanhamento, externo ao Governo, do cumprimento dos tetos legalmente aplicáveis aos vários agregados de despesa. Como o CFP afirmou no Relatório n.º 1/2012, *o respeito pela comunicação relativa ao cumprimento dos objetivos ajuda a manter o envolvimento e o interesse dos diferentes participantes em contribuir para o seu cumprimento. Desvios relativamente aos planos previamente anunciados devem, por seu lado, ser evitados e devidamente explicados quando ocorrem.*
- *Consideração de uma regra de despesa* – uma regra de despesa definida de forma coerente com a regra de saldo estrutural reforçaria o cumprimento desta. A regra de saldo estrutural regula a evolução do saldo orçamental, sem referência explícita às receitas ou às despesas e procurando corrigir o efeito da evolução cíclica da economia, o que implica que a sua observância só possa ser verificada *a posteriori*, por vezes com um atraso considerável. Por seu lado, as receitas dependem fortemente do crescimento da economia, não podendo o seu montante ser diretamente fixado pelo orçamento, mas apenas influenciado por decisões quanto às taxas dos impostos ou a alterações do sistema fiscal, incluindo a sua eficiência. Pelo contrário, as despesas prestam-se a uma vasta gama de decisões discricionárias, úteis num processo de estabilização e de consolidação orçamentais. Uma regra explícita de despesa, corretamente definida e incluindo cláusulas de salvaguarda definidas de forma explícita e estrita, pode assim contribuir para o acompanhamento atempado do cumprimento da regra orçamental. Como o CFP notou no seu Relatório n.º 2 sobre as finanças públicas subnacionais, acresce ainda a vantagem de uma regra de despesa fornecer pontos focais para um debate público fundamentado sobre as matérias com ela relacionadas.
- *Calendarização de um período de transição para a aplicação plena do quadro plurianual* – a construção de um quadro plurianual verosímil é um exercício muito exigente, pelo que, atendendo à falta de experiência nesta matéria, deveria ser adoptado um calendário viável de implementação gradual, definindo claramente as etapas a percorrer. O calendário definido teria de ser estritamente cumprido sob pena de perda de credibilidade.

- *Definição de detalhes de implementação* – garantia de coerência com os objetivos em contas nacionais; metodologias de elaboração do cenário base e de custeio de novas medidas; regras relativas à passagem de saldos; regras relativas à incorporação de uma margem de segurança e definição de condições a cumprir no caso de quebras de receita ou de aumentos de despesas obrigatórias superiores a um certo limite.

O atual quadro plurianual não se encontra ancorado em qualquer regra de despesa. Contudo, tal como realçado recentemente pela OCDE no último *Economic Survey* de Portugal (de julho de 2012), uma regra de despesa é uma das formas de tornar a regra do saldo estrutural operacional, uma vez que permite que o cumprimento desta seja avaliado em função de um objetivo observável, a despesa, enquanto o saldo estrutural não é diretamente observável, mas estimado, estando essas estimativas sujeitas a revisões significativas ao longo do tempo.²²

A importância da necessidade de ancorar a evolução da despesa é melhor compreendida se tiver em conta que a incapacidade de atingir os objetivos a médio prazo definidos para o saldo orçamental em sucessivas atualizações do programa de estabilidade decorreu sobretudo do excesso de despesa face ao projetado.²³

²² Citando a OCDE, The framework could be better anchored and made more transparent by adding an expenditure rule for general government consistent with revenue projections and the deficit target and in line with the European fiscal framework. Such a rule would help to prevent the upward creep in spending that has characterised policy until recently and ensure that all general government spending is under control. Compliance is easily observed (unlike a structural deficit), and it would not be especially procyclical in that most automatic stabilisers work through the revenue side. Given the need to reduce both the deficit and the scale of government spending, such a rule would initially have to set expenditure growth below nominal GDP growth.

²³ Tal como documentado no Relatório n.º 1/2012 do CFP, o défice, avaliado em tempo real, foi, em média, superior em mais de 3 pontos percentuais (p.p.) do PIB nos últimos dois anos das projeções do programa de estabilidade, ficando a maior parte deste erro de previsão a dever-se a um excesso de despesa face ao projetado. Em média, nos 3.º e 4.º anos do horizonte de projeção, a despesa realizada excedeu os objetivos fixados no programa de estabilidade em 2,3 e 3,5 p.p. do PIB, respetivamente, o que constitui um desvio muito elevado. Vide seção 3.3.4 do Relatório citado.

4.2. APRECIÇÃO GLOBAL DA ESTRATÉGIA DE AJUSTAMENTO PLURIANUAL

Como o CFP referiu no relatório de maio, os ajustamentos financeiros bem-sucedidos, isto é, os que perduram e permitem a sucessivos governos manter a estabilidade das finanças públicas, dependem essencialmente da estratégia escolhida para os concretizar. Concomitantemente, um objetivo mais imediato é, no caso português, o de restaurar o acesso normal aos mercados, como condição para viabilizar o financiamento da economia. A avaliação da estratégia orçamental para o período 2012-2016 realizada em maio, com base em dados ajustados de medidas temporárias e não recorrentes, levava a concluir que essa estratégia apontava no sentido correto, optando por um forte ajustamento inicial e pelo enfoque na redução das despesas após os dois primeiros anos do programa, concluindo-se este com um ajustamento resultante sobretudo da redução do peso das despesas. Além disso, a estratégia previa a obtenção de excedentes primários a partir de 2012, que se reforçavam nos anos seguintes e contribuía, assim, para a recuperação da sustentabilidade das finanças públicas portuguesas. Importa, pois, ver em que medida as projeções orçamentais da proposta de OE/2013 concretizam a estratégia de médio prazo anunciada.

O Quadro 5 mostra a evolução orçamental desde 2010. O painel superior apresenta os resultados orçamentais em 2010 e 2011, bem como a estimativa de execução para 2012 e os valores orçamentados para 2013, de acordo com a proposta de OE/2013, sendo todos os valores apresentados em percentagem do PIB. As três últimas colunas apresentam, para fins de comparação, a evolução dessas variáveis prevista no DEO/2012. O painel inferior do quadro reporta as mesmas variáveis corrigidas do efeito de medidas temporárias, medidas não recorrentes e fatores especiais.²⁴

O ano de 2012 revelou-se difícil para a política orçamental portuguesa. Como ilustra o Quadro 5, as receitas correntes ficaram aquém dos valores projetados, mesmo relativamente ao DEO/2012, publicado em abril, ascendendo a diferença a 2,3 por cento do PIB. Em confronto com 2011, espera-se agora uma queda das receitas equivalente a 4,4 p.p. do PIB. Comparando os painéis superior e inferior do Quadro 5, verifica-se que a maior parte dessa diferença resulta de medidas temporárias e não recorrentes que, em 2011, acresceram as receitas em 4,0% do PIB. Analisando os valores ajustados, a queda das receitas é de apenas 0,7 p.p. do PIB em 2012. Esta redução pode atribuir-se, em parte, à recessão económica, mas também a alterações estruturais, tais como o desvio da procura interna para a externa, sendo que as exportações não geram receitas de IVA.

O Governo respondeu à evolução negativa das receitas cortando 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 1,4 p.p. previstos no DEO/2012). Dos cortes adicionais em 2012, 0,8 p.p. do PIB devem-se a medidas temporárias e a medidas não recorrentes.

Quanto a 2013, o Governo prevê acabar o ano com receitas totais (correntes) no valor de 42,3 (41,7) por cento do PIB, contra os 42,9 (41,6) por cento previstos para esse ano no DEO/2012 e os 40,6 (39,3) agora esperados para 2012. As despesas totais orçamentadas

²⁴ Ver secção anterior para a enumeração das medidas aí consideradas.

para 2013 (46,8 por cento do PIB) excedem em 0,9 p.p. do PIB as previstas para esse ano no DEO/2012 e em 1,2 p.p. a estimativa atual para 2012.²⁵

Quadro 5 — Agregados orçamentais, 2010 a 2014

	INE		OE2013		DEO		
	2010	2011	2012	2013	2012	2013	2014
Valores não ajustados <i>Headline figures</i>							
Receita Total <i>Total revenue</i>	41,4	45,0	40,6	42,3	42,9	42,9	42,8
Receita corrente <i>Current revenue</i>	38,7	40,5	39,3	41,7	41,6	41,6	41,5
Receitas de capital <i>Capital transfers received</i>	2,7	4,4	1,3	0,6	1,4	1,3	1,3
Despesa Total <i>Total expenditure</i>	51,2	49,4	45,6	46,8	47,5	45,9	44,6
Despesa Primária <i>Primary expenditure</i>	48,4	45,4	41,3	42,5	42,7	41,3	39,9
Despesa Corrente Primária <i>Current primary expend.</i>	42,7	41,4	39,5	40,4	39,7	38,6	37,5
Despesas de capital <i>Capital expenditure</i>	5,6	4,0	1,8	2,1	3,1	2,7	2,4
Juros (PDE) <i>Interest paid (EDP)</i>	2,9	4,0	4,2	4,3	4,7	4,6	4,7
Saldo global (PDE) <i>General government balance (EDP)</i>	-9,8	-4,4	-5,0	-4,5	-4,5	-3,0	-1,8
Saldo Primário (PDE) <i>Primary balance (EDP)</i>	-7,0	-0,4	-0,8	-0,2	0,2	1,6	2,9
Carga fiscal <i>Tax burden</i>	31,3	33,0	32,3	34,2	33,9	33,9	34,0
Despesa corrente <i>Current expenditure</i>	45,6	45,4	43,7	44,7	44,4	43,2	42,2
Valores ajustados <i>Adjusted for one-offs & special factors</i>							
Receita Total <i>Total revenue</i>	39,7	41,0	40,3	42,3	42,8	42,9	42,8
Receita corrente <i>Current revenue</i>	38,7	40,0	39,2	41,7	41,5	41,6	41,5
Receitas de capital <i>Capital transfers received</i>	1,1	0,9	1,1	0,6	1,3	1,3	1,3
Despesa Total <i>Total expenditure</i>	48,4	48,2	46,4	46,8	47,7	45,9	44,6
Despesa Primária <i>Primary expenditure</i>	45,6	44,2	42,2	42,5	43,0	41,3	39,9
Despesa Corrente Primária <i>Current primary expend.</i>	41,9	41,3	39,4	40,4	39,7	38,6	37,5
Despesas de capital <i>Capital expenditure</i>	3,7	2,9	2,7	2,1	3,3	2,7	2,4
Juros (PDE) <i>Interest paid (EDP)</i>	2,9	4,0	4,2	4,3	4,7	4,6	4,7
Saldo global (PDE) <i>General government balance (EDP)</i>	-8,7	-7,3	-6,1	-4,5	-4,9	-3,0	-1,8
Saldo Primário (PDE) <i>Primary balance (EDP)</i>	-5,8	-3,2	-1,9	-0,2	-0,2	1,6	2,9
Carga fiscal <i>Tax burden</i>	31,2	32,5	32,2	34,2	33,8	33,9	34,0
Despesa corrente <i>Current expenditure</i>	44,8	45,3	43,7	44,7	44,4	43,2	42,2

Fontes: INE; Relatório da proposta de OE/2013; Documento de Estratégia Orçamental de abril de 2012 (DEO) e as utilizadas na quantificação das medidas temporárias, não recorrentes e fatores especiais neste Relatório.

Nota: Para manter o máximo possível de coerência metodológica, no caso dos valores referentes ao DEO, o ajustamento dos efeitos das medidas temporárias, não recorrentes e fatores especiais não considera as medidas que só vieram a ser conhecidas após a apresentação do Documento de Estratégia Orçamental, de abril de 2012, e que por isso não poderiam aí ter sido consideradas. É o caso: em 2011, das dívidas de contratos-programa e a clubes de futebol na região autónoma da Madeira, da reclassificação do fundo de apoio ao SNS (identificado no PDE de setembro de 2012); e em 2012, do pagamento não recorrente à UE e da concessão da ANA, aeroportos de Portugal. Face ao Relatório de maio do CFP, há diferenças na classificação de medidas temporárias e não recorrentes, por forma a ficar coerente com a classificação preconizada neste Relatório.

Embora o Governo não tenha até agora alterado os objetivos orçamentais para 2014 incorporados no DEO/2012, a atualização mais recente do Memorando de Entendimento relativo ao Programa de Ajustamento Económico e Financeiro (PAEF), publicada em 14 de outubro, prevê um objetivo de 2,5% do PIB para o défice orçamental em 2014. Isto exige a

²⁵ O que se deve ao facto de a redução prevista para as despesas ser inferior à respeitante ao PIB nominal, já que, em termos absolutos, as despesas caem 376 milhões de euros.

redução do déficit em 2% do PIB relativamente a 2013. Regressar em 2015 à trajetória de ajustamento definida no DEO/2012, que especificava um objetivo de 1% do PIB para o déficit orçamental nesse ano, tornaria assim necessária uma redução do déficit em 1,5% do PIB no ano de 2015. Com base nas projeções da receita total para 2013 (na proposta de OE/2013) e 2014 (no DEO/21012), isto exigiria um novo (embora ligeiro) aumento das receitas fiscais relativamente ao PIB de 2013 para 2014, o que seria compatível com a expectativa de retorno ao crescimento da economia a partir do segundo semestre de 2013. Porém, exigiria também uma redução das despesas mais forte (0.9 p.p. do PIB) do que a prevista no DEO/2012, resultando numa redução do déficit orçamental superior à prevista na estratégia de médio prazo (2,7% do PIB em vez de 1,8%). Deste modo, a combinação entre uma derrapagem do lado das receitas em 2012 e o aumento previsto das despesas em 2013 implica novas contrações orçamentais em 2014 e 2015, se o Governo mantiver os compromissos respeitantes aos anos posteriores a 2014 definidos no DEO/2012.

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. A alteração afeta o máximo previsto para esse rácio (123,7% do PIB em 2013 segundo a revisão do PAEF de outubro, 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 cerca de 8,3 por cento do PIB a projeção anterior. Tal subida afetará as despesas com juros nos períodos seguintes, constituindo assim um fator de pressão adicional sobre o ajustamento orçamental e confirmando a necessidade de os objetivos da estratégia orçamental serem respeitados, em particular no que respeita aos défices global e primário em 2014 e nos anos seguintes.

Défices que excedessem esses objetivos continuariam a adiar a estabilização do rácio da dívida, tornando-a cada vez mais difícil de atingir. Dada a escassa margem de manobra existente neste domínio, o CFP conclui que, para salvaguardar o objetivo de recuperar a sustentabilidade das finanças públicas no futuro próximo, é aconselhável preservar as metas para o rácio de despesas fixadas no DEO/2012. Isto demonstra a importância de os objetivos orçamentais definidos na primavera, no documento de estratégia, serem objeto de uma decisão parlamentar e tornados vinculativos para a proposta de orçamento do ano seguinte, como o relatório de maio do CFP recomendava. Confirma, ainda, a necessidade de se adotar uma regra de despesa abrangente e fixa, a par com os meios que viabilizem o seu cumprimento.

A comparação entre os painéis superior e inferior do Quadro 1 revela a importância que as medidas temporárias e não recorrentes têm tido no ajustamento orçamental. Assim, em 2011, do aumento das receitas em 3,6 pontos percentuais (p.p.) do PIB, apenas 1,3 p.p. proveio de medidas estruturais e de efeitos cíclicos. Assim, 65,3% do ajustamento orçamental do lado das receitas teve como origem medidas não permanentes. Em 2012, esta percentagem sobe para 83,7%. Do lado da despesa, 93,1% do ajustamento em 2011 e 51,2% em 2012 serão devidos a medidas não estruturais. Estes números revelam a persistência num ajustamento fortemente baseado em medidas de curto prazo. No entanto, essas medidas dificilmente podem guiar as expectativas dos agentes económicos, o que limita a sua capacidade de reduzir a incerteza com respeito à orientação da política.

O Quadro 6 mostra a composição do ajustamento orçamental desde 2010. O painel superior mostra o ajustamento observado em 2011, os ajustamentos em 2012 e 2013 previstos na proposta de OE/2013, bem como a composição do ajustamento prevista no DEO/2012. O painel inferior reflete a composição ajustada dos efeitos de medidas temporárias, medidas não recorrentes e fatores especiais em 2011, 2012 e 2013, todos com base em 2010. Por exemplo, da melhoria do saldo global observado em 5,4 p.p. do PIB entre 2010 e 2011, 3,6 p.p. teve origem no aumento das receitas relativamente ao PIB, o que corresponde a 65,8% do ajustamento total. Considerando a qualidade do ajustamento orçamental total no período de 2010 a 2013 implícito na proposta de OE/2013, 17,1% teria origem no lado das receitas e 82,9% no lado das despesas. Em confronto com a experiência internacional, esta composição faria crer numa consolidação bem-sucedida. Ainda assim, um aspeto crítico deste ajustamento resulta de que a redução do peso das despesas provém sobretudo do corte das despesas de capital, que contribuem com 66,4% do ajustamento total. Uma avaliação cuidadosa destes cortes afigura-se necessária para assegurar que eles não comprometem o desenvolvimento futuro da produtividade e do produto potencial da economia portuguesa.

Observando a composição do ajustamento orçamental planeado, corrigido dos efeitos das medidas temporárias, medidas não recorrentes e fatores especiais, obtém-se, contudo, uma impressão muito diferente. Como mostra o painel inferior do Quadro 6, 61,9% do ajustamento estrutural total 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. Implícito nesta evolução está o acréscimo da despesa com juros, que absorve quase por completo a redução observada na despesa corrente primária. Comparando os ajustamentos para os períodos 2010-2012 e 2010-2013, observa-se a inversão da estratégia orçamental, com o retorno a um ajustamento assente primordialmente nas receitas.

Importa sublinhar nesta análise baseada no ano de 2010, início do programa de ajustamento, a importância que tiveram nesse ano as despesas classificadas como fatores especiais. Como se referiu atrás, essas foram despesas efetivas, mas de elevado montante e caráter irregular, o que leva a que uma análise que não corrija o seu efeito sobrevalorize a redução das despesas nos anos seguintes. Essa correção permite, assim, avaliar melhor a redução operada nas despesas regulares, com efeitos sustentados no tempo.

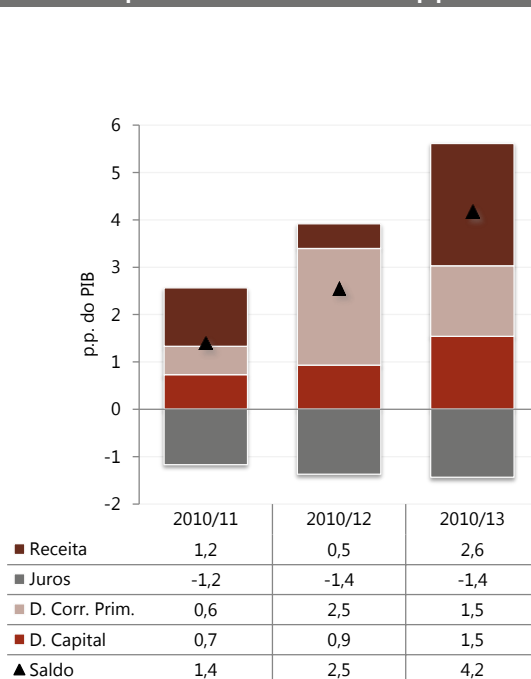
Quadro 6 — Composição do ajustamento orçamental

	INE	OE2013		DEO		
	2010/11	2010/12	2010/13	2010/12	2010/13	2010/14
Valores não ajustados <i>Headline figures</i>						
Receita Total <i>Total revenue</i>	65,8	-17,6	17,1	28,9	21,7	17,3
Receita corrente <i>Current revenue</i>	33,5	11,5	55,7	54,2	42,2	34,6
Receitas de capital <i>Capital transfers received</i>	32,3	-29,1	-38,5	-25,3	-20,5	-17,4
Despesa Total <i>Total expenditure</i>	34,2	117,6	82,9	71,1	78,3	82,7
Despesa Primária <i>Primary expenditure</i>	55,7	146,1	109,9	106,6	104,1	105,4
Despesa Corrente Primária <i>Current primary expend.</i>	25,3	67,0	43,5	57,6	60,4	64,5
Despesas de capital <i>Capital expenditure</i>	30,5	79,1	66,4	49,0	43,7	40,9
Juros (PDE) <i>Interest paid (EDP)</i>	-21,6	-28,5	-27,0	-35,5	-25,8	-22,7
Saldo global (PDE) <i>General government balance (EDP)</i>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Saldo Primário (PDE) <i>Primary balance (EDP)</i>	121,6	128,5	127,0	135,5	125,8	122,7
Carga fiscal <i>Tax burden</i>	30,9	21,5	55,4	51,2	39,5	34,1
Despesa corrente <i>Current expenditure</i>	3,7	38,5	16,5	22,1	34,6	41,8
Valores ajustados <i>Adjusted for one-offs & special factors</i>						
Receita Total <i>Total revenue</i>	88,5	20,4	61,9	87,4	58,5	46,3
Receita corrente <i>Current revenue</i>	98,2	19,3	72,1	80,7	54,2	42,8
Receitas de capital <i>Capital transfers received</i>	-9,7	1,0	-10,2	6,7	4,3	3,5
Despesa Total <i>Total expenditure</i>	11,5	79,6	38,1	12,6	41,5	53,7
Despesa Primária <i>Primary expenditure</i>	95,0	133,6	72,5	66,7	74,1	81,3
Despesa Corrente Primária <i>Current primary expend.</i>	42,7	96,9	35,6	55,6	55,7	61,5
Despesas de capital <i>Capital expenditure</i>	52,3	36,8	36,9	11,1	18,4	19,7
Juros (PDE) <i>Interest paid (EDP)</i>	-83,5	-54,0	-34,4	-54,0	-32,7	-27,6
Saldo global (PDE) <i>General government balance (EDP)</i>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Saldo Primário (PDE) <i>Primary balance (EDP)</i>	183,5	154,0	134,4	154,0	132,7	127,6
Carga fiscal <i>Tax burden</i>	88,0	38,3	71,8	74,8	49,9	41,4
Despesa corrente <i>Current expenditure</i>	-40,9	42,9	1,2	1,6	23,0	33,9

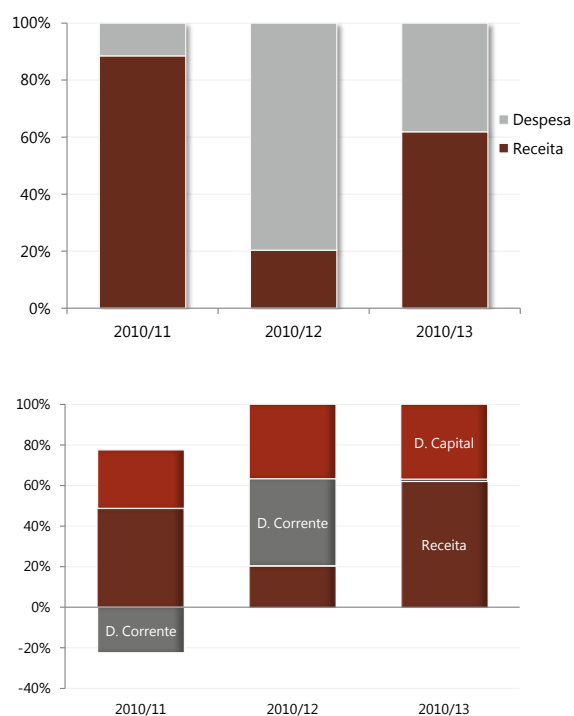
De modo talvez mais sugestivo, o Gráfico 9 dá expressão visual aos números dos quadros anteriores (painéis inferiores, referentes a valores ajustados). O painel da esquerda ilustra a variação percentual nos principais agregados orçamentais, ajustados de medidas temporárias, medidas não recorrentes e fatores especiais. Resulta diretamente do painel inferior do Quadro 5. O painel da direita do Gráfico 9 mostra as mesmas variações em percentagem da alteração no saldo global, também expurgado daquelas medidas e de fatores especiais. Corresponde ao painel inferior do Quadro 6. As diferenças no padrão de ajustamento dos principais agregados orçamentais ajustados entre os períodos analisados ficam bem evidentes.

3 Gráfico 9 – Esforço de consolidação orçamental, avaliado em função de valores ajustados

Contributo para a melhoria do saldo em p.p. do PIB



Composição da consolidação



Nota: O contributo da despesa para a melhoria do saldo orçamental corresponde ao simétrico da variação da despesa (em p.p. do PIB). Assim, o contributo de 1,5 p.p. do PIB da despesa corrente primária para a redução do défice entre 2010 e 2013 corresponde a uma diminuição da despesa corrente primária (ajustada) nesse montante. O contributo negativo dos juros corresponde a um aumento do peso no PIB dos encargos com juros.

É certo que o que conta, em termos de financiamento, são os valores não ajustados. Porém, a comparação com a qualidade do ajustamento baseada em dados ajustados evidencia a necessidade de adotar medidas permanentes, substituindo o recurso a medidas temporárias e a medidas não recorrentes. A introdução de uma regra de despesa abrangente é um elemento crítico desse esforço, supondo igualmente a adoção de alterações fundamentais nos mecanismos de controlo e gestão das despesas públicas com vista a viabilizar o seu cumprimento. Estes pontos são tratados adiante neste Relatório. Antes, porém, iremos apreciar a orientação da política orçamental proposta para 2013.

5. REGRAS ORÇAMENTAIS, PLANEAMENTO A MÉDIO PRAZO E GESTÃO DAS DESPESAS PÚBLICAS

Como se referiu na secção anterior, nas atuais circunstâncias, é muito estreita a gama de opções à disposição do Governo português com respeito à formulação de uma postura de política orçamental suscetível de assegurar o retorno à sustentabilidade das finanças públicas. Na verdade, sem acesso aos mercados para financiamento do défice orçamental, o Governo é obrigado a adotar uma postura claramente restritiva, ditada pela disponibilidade de financiamento proveniente de fontes oficiais. Contudo, dentro dessa gama estreita de opções, o Governo pode escolher entre várias combinações de aumento de receitas e cortes de despesa, bem como a forma por eles assumida.

Na proposta de OE/2013, o Governo beneficiou do aumento dos défices orçamentais determinado pela 5.ª revisão do PAEF, mas teve necessidade de compensar quebras de receita tardiamente reconhecidas em 2012, fundamentalmente à custa do aumento significativo das taxas do imposto sobre o rendimento dos particulares. Ao fazê-lo, desviou-se da trajetória de médio prazo delineada no DEO/2012, o que importa sublinhar atendendo à importância que o CFP atribui à estratégia de médio prazo com vista a alcançar uma consolidação orçamental sustentável.

Embora reconhecendo as pressões decorrentes da incerteza que revestem as previsões macroeconómicas, o CFP sugere uma estratégia coerente com o espírito e as intenções da LEO, do DEO/2012 e da governância orçamental reforçada a nível da UE. Mais fundamentalmente, esta parte da premissa de que, na prática, um enquadramento macro-orçamental assente em regras é claramente superior a políticas discricionárias com vista a restaurar a estabilidade e o crescimento macroeconómicos. Tal premissa baseia-se num conjunto significativo de análises empíricas.²⁶

A experiência de vários países, dentro e fora da UE, que adotaram e, de facto, cumpriram desde a sua adoção, regras numéricas que limitam o nível do défice orçamental, da dívida pública, ou ambos, pode ser útil a este respeito. Os dados apresentados no Quadro 7 sugerem que, mesmo durante a chamada Grande Recessão, o crescimento foi mais elevado e menos volátil (igual em dois casos) nos países que se submeteram a um enquadramento relativamente bem definido do que em regiões comparáveis onde tal não aconteceu.²⁷

²⁶ Ver Taylor (2000), Comissão Europeia (2000), e Fatas e Mihov (2003).

²⁷ Uma exceção importante entre os países cumpridores é a da Estónia, onde a volatilidade foi duas vezes superior à da região comparável. Tal não deve surpreender, atendendo a que o governo empreendeu, nos últimos anos, um forte ajustamento orçamental pro-cíclico com vista à adesão ao euro em 2011. Por outro lado, na Bulgária, na Irlanda e em Espanha, o cumprimento dos limites, bem como as elevadas taxas de crescimento, tinham sido em grande parte devidos à bolha financeira que, em dois destes países, culminou numa crise bancária.

Quadro 7 – Regras orçamentais, crescimento e volatilidade

	Data Efetiva	Crescimento 1/		Volatilidade 2/	
		Próprio	Termo de comparação	Próprio	Termo de comparação
Economias desenvolvidas 3/					
Nova Zelândia	1994	2,6	2,2	0,8	0,8
Suécia	1998	2,6	1,6	1,1	1,3
Bélgica (euro)	1998	1,8	1,6	0,9	1,3
Finlândia (euro)	1998	2,6	1,6	1,3	1,3
Irlanda (euro)	1998	4,3	1,6	1,2	1,3
Luxemburgo (euro)	1998	4,2	1,6	0,8	1,3
Países Baixos (euro)	1998	1,9	1,6	1,1	1,3
Espanha (euro)	1998	2,7	1,6	0,9	1,3
Noruega	2001	1,5	1,2	1,0	1,9
Suíça	2002	1,7	1,1	1,1	2,1
Economias emergentes 4/					
Bulgária	1998	4,1	3,6	0,8	0,8
Estónia	1998	3,8	3,6	1,7	0,8
Polónia	1998	4,0	3,6	0,4	0,8
Chile	2000	3,8	3,4	0,5	0,8
Peru	2000	5,5	3,4	0,6	0,8
Brasil	2001	3,6	3,3	0,7	0,8

Fonte: Kopits (2011).

Notas:

1/ Média geométrica da variação real anual do PIB, desde a entrada em vigor efetiva da regra até 2010.

2/ Coeficiente de variação da taxa de variação anual do PIB real desde a entrada em vigor efetiva da regra até 2010.

3/ Termo de comparação: as economias desenvolvidas ou a área do euro.

4/ Termo de comparação: Europa Central e Oriental ou América Latina.

É certo que Portugal não atingiu ainda a fase em que a nova regulamentação europeia se torna aplicável, o que pressupõe que o país recupere o acesso pleno aos mercados financeiros. Quando tal acontecer, os instrumentos operacionais necessários ao cumprimento da regra relativa ao défice estrutural deverão incorporar regras de despesa apropriadas a essa finalidade. Todavia, o enquadramento orçamental necessário para operar ao abrigo de uma regra de défice estrutural²⁸ é igualmente válido para o programa de ajustamento em curso. Com efeito, o programa pode proporcionar um campo útil de experiência com vista a operar no futuro em subordinação às regras.

Os elementos-chave de um enquadramento orçamental são: primeiro, um plano plurianual deslizante que defina limites para os agregados de despesa; segundo, limites anuais derivados do plano (e revistos, se necessário, à luz de circunstâncias pré-definidas) que servem de base a uma abordagem *top-down* da preparação e execução do orçamento; e terceiro, gestão eficaz da despesa pública que, em última análise, assegura a execução do orçamento coerente com o cumprimento dos limites de despesa a nível departamental. Estes três elementos devem operar de forma integrada, contínua e iterativa.

²⁸ Sobre a importância de um enquadramento orçamental adequadamente definido com vista ao cumprimento de uma “regra travão da dívida” (uma designação alternativa da regra de saldo estrutural) no caso da Suíça, ver Beljean and Geier (2012).

É neste contexto que o programa de ajustamento ou a regra orçamental, sendo previsível, pode ter efeitos salutares e duradouros, tanto em termos qualitativos como quantitativos.²⁹ Além disso, com suficiente transparência em termos de objetivos, distribuição de custos e desempenho e beneficiando do apoio dos principais interessados – o que supõe a sua prévia consulta – uma abordagem deste tipo pode contribuir para ancorar as expectativas dos agentes económicos e dos mercados financeiros.

O primeiro elemento desta abordagem é diretamente determinado pela trajetória de ajustamento ou pela regra orçamental (conforme a opção relevante em cada situação) e é essencial para a sua implementação. Exige, portanto, um horizonte de decisão que se prolongue para além do orçamento anual e que tenha subjacente uma projeção macro-orçamental de base. Uma vez especificadas explicitamente as principais alterações de política, o plano plurianual fornece limites indicativos para as principais categorias de despesa, subordinados a um limite vinculativo para a despesa efetiva total. Ao longo do tempo, e com base em razões claramente fundamentadas, os limites podem ser alterados, em termos deslizantes, para todo o período, anualmente estendido por mais ano.

A segunda componente, derivada da primeira, fornece as linhas mestras para a elaboração do orçamento, logo no início do exercício anual. Este é o primeiro passo do processo de decisão anual. A abordagem *top-down*³⁰ assegura a coerência entre as decisões orçamentais respeitantes a cada sector/programa e o programa global de ajustamento (ou a regra orçamental), em contraste com uma abordagem *bottom-up* que tipicamente conduz ao problema dos recursos comuns (*common-pool*)³¹ e ao enviesamento deficitário. Esta foi uma inovação fundamental introduzida pela Suécia na sequência da crise tripla (de endividamento público, bancária e cambial) que afetou o país no início da década de 1990.

O terceiro dos elementos acima referidos é talvez o mais importante, trabalhoso e com maior espaço para inovação no enquadramento orçamental português. O tratamento em profundidade desse tema está para além do âmbito deste relatório, mas o CFP deseja sublinhar algumas importantes melhorias na gestão das despesas públicas que julga indispensáveis para levar a bom termo o programa de ajustamento e, a seu tempo, um enquadramento orçamental assente em regras.

Para começar, é indispensável adotar com a máxima rapidez um sistema de contas uniforme, baseado numa contabilidade de compromissos, coerente com os padrões internacionais na matéria (sobretudo com os prescritos pelo Eurostat). Em seguida, impõe-se um progresso rápido no sentido do estabelecimento de um sistema de informação interna quanto ao andamento das despesas ao máximo nível de desagregação, capaz de acelerar a disponibilidade de informação em tempo oportuno para fins de tomada de decisão.

Uma iniciativa de elevada prioridade a considerar pela autoridade orçamental consistiria em levar a cabo uma completa revisão das despesas públicas. Seguindo o modelo do Canadá

²⁹ Ver Kopits (2001) e Schick (2003).

³⁰ Ver Ljungman (2009).

³¹ O problema dos recursos comuns surge quando um fundo comum (por exemplo, o total da receita fiscal) é explorado de modo a beneficiar uma parte dos seus detentores, enquanto o custo é distribuído por todos.

na década de 1990, o Governo do Reino Unido lançou recentemente uma iniciativa nesse domínio.³² Resumidamente, uma revisão das despesas consiste num exame em profundidade dos programas de despesa existentes, levado a cabo no contexto de uma estratégia de despesa bem definida. Esta deve fornecer critérios claros para avaliar a contribuição a médio prazo de cada programa para a produtividade, a eficiência e a equidade (através da tomada em consideração das famílias e territórios mais vulneráveis). A revisão deve proporcionar a base para o corte seletivo das despesas com vista ao cumprimento dos limites fixados, em oposição a cortes transversais uniformes. Ela apresenta, assim, aspetos comuns com um orçamento de base zero, mas em termos exequíveis, dado ser levada a cabo a nível de programa, pelos responsáveis pela execução deste, no contexto do enquadramento orçamental global. A revisão permite igualmente a preparação de medidas de contingência, prontas a pôr em prática no caso de reduções da receita ou de derrapagens das despesas não antecipadas, em alternativa a medidas improvisadas, tomadas como último recurso (uma característica perene dos programas de ajustamento atualmente em vigor geridos pela UE e o FMI).

Mais geralmente, a revisão de despesas fornece um instrumento útil para traduzir o programa e os valores do Governo em termos de prioridades de despesa, sendo-lhes dado conteúdo prático através da evolução diferenciada das suas componentes. Um processo deste tipo só pode concretizar-se mediante a supervisão continuada de um conjunto de membros do Governo designados para o efeito, sob a presidência do ministro das finanças. Não é possível exagerar a importância desta abordagem, especialmente num tempo de profunda crise, como a que atualmente se vive em Portugal.

Para o confronto com experiências históricas relevantes, vale a pena consultar o estudo publicado em 2005 pela OCDE³³ que descreve os exercícios de reafectação de despesas, em condições de *stress* financeiro, levados a cabo pelo Canadá (1994), pela Nova Zelândia (1991) e pela Suécia (1995). Em todos os casos, a situação orçamental tinha sofrido uma forte deterioração ao longo dos anos anteriores e tinha levado ao agravamento dramático das condições de acesso aos mercados. Todos esses países fixaram um objetivo inicial de 3% do PIB para o défice orçamental, seguido de rápido retorno ao equilíbrio. Todos alcançaram essas metas mais rapidamente que o previsto, beneficiando também da melhoria do crescimento económico e da redução das taxas de juro. Ao definirem a política de reafectação das despesas, os três países rejeitaram explicitamente a ideia de cortes transversais (a que antes tinham recorrido sem êxito, em simultâneo com sucessivos programas de reforma do sector público), optando por revisões de despesa tendo por finalidade reafectar gastos de áreas de baixa prioridade em benefício doutras de prioridade elevada.

Nos três casos é sublinhada a importância do envolvimento político inequívoco e sustentado ao longo de todo o exercício, tanto mais que a reafectação assumiu frequentemente um carácter iterativo, ao manifestarem-se as dificuldades em atingir as metas orçamentais definidas. Outros pontos a sublinhar são os relativos à importância da

³² HM Treasury (2010).

³³ OECD (2005), Reallocation. The Role of Budget Institutions.

comunicação e à transparência do processo,³⁴ bem como ao envolvimento dos destinatários das mudanças, aspetos essenciais para garantir a compreensão da mudança complexa em curso e contribuindo, desse modo, para assegurar o necessário apoio dos agentes envolvidos e do público em geral.

O “impacto fisiológico” destes exercícios (na expressão da OCDE) continuou a determinar o comportamento dos funcionários e dos ministros nos anos que se seguiram, tendo dado origem à melhoria das instituições orçamentais e à manutenção de sistemas prudentes de programação orçamental. Especialmente notáveis são os casos da Suécia e da Nova Zelândia, cujos rácios de dívida pública se situavam, no final de 2011, em 37,9% e 38,2% do PIB, respetivamente³⁵.

Muitos outros casos de reafecção de despesas, com ou sem situações de *stress*, têm vindo a ocorrer e continuam a ter lugar. Portugal encontra-se agora numa situação que se assemelha à dos três países acima referidos no início da década de 1990³⁶. Como eles tentou, sem êxito, múltiplas reformas do sector público, operou cortes transversais de despesas e alterou, algo timidamente, as bases do seu processo orçamental. A experiência mostra que a recuperação de credibilidade, que é a condição necessária à retoma da confiança dos investidores e dos agentes económicos em geral, supõe uma mudança mais profunda e determinada.

Não sendo a gestão pública um domínio de especialização do CFP, é sua responsabilidade chamar a atenção para esta área-chave para a correção da dinâmica do endividamento público, envolvendo tanto a redução dos défices e da dívida pública quanto a retoma do crescimento económico.

³⁴ Ver a propósito, Institut Montaigne (2008), *Comment communiquer la réforme*.

³⁵ IMF, World Economic Outlook Database.

³⁶ Embora a situação portuguesa seja consideravelmente pior, dado o rácio de dívida pública superior a 100% do PIB e a ausência da taxa de câmbio, como instrumento de ajustamento adicional.

Referências

- BELJEAN, T. e GEIER, A. (2012), "The Swiss Debt Brake: Has It Been a Success?" comunicação na conferência *The Swiss Debt Brake – Ten Years On*, Gerzensee Study Center, 1 e 2 de Novembro, manuscrito.
- BRADLEY, J. e K. WHELAN (1997), "The Irish Expansionary Fiscal Contraction: A Tale from one Small European Economy", *Economic Modeling*, vol. 14, n.º 2.
- COMISSÃO EUROPEIA (2000), *European Economy: Public Finances in EMU – 2000*, n.º 3, Bruxelas: Direção-Geral de Assuntos Económicos e Financeiros.
- FATÁS, A. e MIHOV, I. (2003), "The Case for Restricting Fiscal Policy Discretion," *Quarterly Journal of Economics*, vol. 118, novembro, pp. 1419-1447.
- HENRIKSSON, J. (2007), *Ten Lessons about Budget Consolidation*, Bruxelas: Bruegel.
- HM TREASURY (2010), *The Spending Review Framework, junho*, Londres: The Stationary Office.
- KOPITS, G. (1987), *Structural Reform, Stabilization, and Growth in Turkey*, Occasional Paper n.º 52, Washington: Fundo Monetário Internacional.
- KOPITS, G. (2001), "Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament?" in *Fiscal Rules*, Banco de Itália, pp. 59-83.
- KOPITS, G. (2011), "Discussion: Lessons from Regional Experience", comunicação no seminário sobre *Public Finances in Times of Severe Economic Stress*, organizado pela Comissão Europeia, 11 de Novembro, Bruxelas, manuscrito (a publicar em *European Economy*).
- LJUNGMAN, G. (2009), "Top-Down Budgeting: An instrument to Strengthen Budget Management", Working Paper n.º WP/09/243, Fundo Monetário Internacional.
- MACKENZIE, G., ORSMOND, D. e GERSON, P. (1997), *The Composition of Fiscal Adjustment and Growth: Lessons from Eight Economies*, Occasional Paper n.º 149, Washington: Fundo Monetário Internacional.
- SCHICK, A. (2003), "The Role of Fiscal Rules in Budgeting", *OECD Journal on Budgeting*, vol. 3, n.º 3.
- TAYLOR, J. B. (2000), "Reassessing Discretionary Fiscal Policy," *Journal of Economic Perspectives*, vol. 14, verão, pp. 21-36.