ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

PROJETO DE RESOLUÇÃO N.º 1981/XIII/4.ª

RECOMENDA AO GOVERNO QUE NEGOCEIE COM A COMISSÃO EUROPEIA A REDUÇÃO DO OBJETIVO DE MÉDIO PRAZO PARA AS FINANÇAS PÚBLICAS

Atingir o objetivo de médio prazo (OMP) para as finanças públicas portuguesas constitui, a par da redução do rácio da dívida no PIB, o principal objetivo anualmente monitorado pela Comissão Europeia. O OMP é o saldo orçamental estrutural (em percentagem do PIB potencial) que o país deve alcançar, ou assegurar, sendo definido para um triénio, por negociação entre a Comissão Europeia e o Governo com base num conjunto de normas legais e técnicas.

No triénio 2014-16 o OMP foi de -0,5%, subindo para +0,25% no período 2017-19. A diferença são cerca de 1500 milhões de euros de objetivo para o esforço orçamental adicional, traduzidos em mais impostos e/ou menos despesa pública, exigíveis ao país, de acordo com as regras orçamentais.

No primeiro trimestre de 2019 será estabelecido o valor do OMP para os diferentes países, incluindo Portugal, que vigorará no período 2020-2022. Esse valor é "escolhido" pelo governo sob a restrição de não poder ser inferior ao OMP mínimo determinado pela Comissão Europeia. Dada a excecional relevância deste assunto para as famílias e empresas portuguesas, não pode, nem deve, a Assembleia da República deixar de acompanhar este debate e fazer claras recomendações ao governo quer na sua negociação com a Comissão Europeia quer na transparência das regras orçamentais.

Para contextualizar a situação atual recorre-se a dados e estimativas recentes da Comissão Europeia e do governo português apresentados no Programa de Estabilidade 2018-2022, muito semelhantes aos apresentados no Relatório anexo à proposta de Lei do Orçamento do Estado para 2019.

| | Comissão Europeia (Outono 2018) | | | | | | Governo (Programa de Estab. 18-22) | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
| Saldo Orçamental (SO) | -7,2 | -4,4 | -2 | -3 | -0,7 | -0,6 | -0,7 | -0,2 | 0,7 | 1,4 | 1,3 |
| SO líquido de temporárias | -3,3 | -3,2 | -2,4 | -0,9 | -0,3 | -0,2 | | | | | |
| *Saldo Estrutural* | -1,8 | -2,3 | -2,1 | -1,3 | -0,9 | -0,9 | -0,6 | -0,4 | 0,3 | 0,6 | 0,9 |
| Saldo Primário | -2,3 | 0,2 | 2,2 | 0,9 | 2,7 | 2,7 | 2,7 | 3,1 | 3,9 | 4,5 | 4,4 |
| *Saldo Primário Estrutural* | 3,1 | 2,3 | 2,1 | 2,5 | 2,5 | 2,4 | 2,9 | 3 | 3,5 | 3,7 | 4 |
| Ajustamento Orçamental* | 1,3 | -0,9 | -0,2 | 0,4 | 0 | -0,2 | | 0,1 | 0,5 | 0,2 | 0,3 |
| Dívida Pública (% PIB) | 130,6 | 128,8 | 129,3 | 124,8 | 121,5 | 119,2 | 122,2 | 118,4 | 114,9 | 107,3 | 102 |
| Variação do rácio da dívida | 1,6 | -1,8 | 0,5 | -4,5 | -3,3 | -2,3 | | -3,8 | -3,5 | -7,6 | -5,3 |

* O ajustamento orçamental é a variação do saldo primário estrutural

Fontes: European Commission (2019) Post-Programme Surveillance Report, Portugal Autmn 2018 – Institutional Paper 97/Feb. 2019) e Programa de Estabilidade 2018-22.

O Governo e Comissão Europeia preveem o mesmo défice orçamental para 2019 (0,2% do PIB). Note-se que o saldo orçamental e o saldo primário são saldos observáveis, enquanto que os saldos estrutural e o saldo primário estrutural são estimados. Logo,

isso justifica a divergência em relação ao ponto de partida para o saldo estrutural em 2018 que é de -0,6% para o governo e -0,9% para a Comissão. Não apenas a estimativa do governo é melhor que a da Comissão, como o ajustamento para 2019 é também melhor no Governo (+0,2 pontos percentuais) do que na Comissão onde não há melhoria deste saldo. O saldo estrutural pretende indicar o saldo orçamental que Portugal teria não fora o efeito do ciclo económico nas receitas e despesas públicas.

Assumindo os dados do governo, caso o OMP no próximo triénio se mantivesse nos +0,25% do PIB, teria de haver um esforço orçamental muito significativo em 2020 para o alcançar, pois a melhoria do saldo estrutural exigida seria de 0,7 p.p. do PIB. Caso retiremos os juros da dívida seria, mesmo assim, de 0,5 p.p. do PIB, ou seja, 1000 milhões de euros. Caso o OMP 2020-22 baixe para -0,5% do PIB, Portugal alcançaria já em 2019, de acordo com os dados do governo, o seu OMP pelo que não necessitaria adicional esforço orçamental, apenas manter a contenção orçamental actual.

Se usarmos agora os dados da Comissão Europeia as exigências colocadas a Portugal são ainda maiores. Segundo as estimativas europeias, não houve consolidação orçamental estrutural em 2018 (variação nula do saldo orçamental estrutural) e haverá uma ligeira deterioração desse indicador em 2019 (variação de -0,2 p.p. nesse indicador). Para a Comissão Europeia Portugal manterá o saldo estrutural em 2019 em -0,9% do PIB. Isto significa que com os dados da Comissão Europeia, e a manter-se o OMP nos +0,25% o esforço orçamental português nos próximos três anos teria de ser contínuo pois seria necessário de 2019 a 2022 melhorar o saldo estrutural em 1,15% do PIB, o equivalente a cerca de 2300 milhões de euros. Porém, com um novo objetivo para as finanças públicas traduzido numa revisão em baixa do OMP para -0,5% do PIB o ajustamento necessário no período seria muito menor, apenas de melhoria de 0,4 p.p., ou seja, de 800 milhões de euros.

Para se perceber melhor o impacto destes números nas famílias e empresas, e o impacto de termos um OMP de +0,25% ou de -0,5%, no próximo triénio, usam-se agora os dados da Comissão Europeia. Manter o OMP em +0,25%, significa que a receita pública (em particular a fiscal e contributiva) teria de crescer *acima* do crescimento do PIB nominal em 2300 milhões de euros, caso a despesa cresça à mesma taxa do PIB nominal. Ou seja teria de haver um agravamento da carga fiscal nesse período. Alternativamente, mantendo a receita a crescer à mesma taxa que o PIB nominal (sem agravamento da carga fiscal), teria de haver um crescimento da despesa pública *abaixo* do crescimento do PIB nominal em 2300 milhões de euros. Obviamente, que uma combinação das duas situações é possível. Independentemente das opções políticas do governo em funções em 2020-2022, o exercício de arbitragem orçamental entre receitas e despesas seria muito mais fácil de efetuar com um OMP de -0,5% do PIB pois exigiria apenas uma redução do saldo estrutural de 800 milhões. Escusado será dizer que uma política orçamental menos contracionista terá um efeito benéfico em relação ao crescimento económico, quando comparada com uma mais contracionista. Há pois argumentos sociais e económicos para a baixa do OMP.

Adicionalmente, os indicadores financeiros de Portugal, no método de cálculo do OMP pela Comissão Europeia, são em 2019 melhores que em 2016. O OMP depende de vários indicadores, mas essencialmente do saldo orçamental necessário para que no longo prazo a dívida pública convirja para 60% do PIB. A este acresce um adicional relativo às despesas com envelhecimento de população (saúde, pensões, etc.), baseadas no último *Ageing Report* da Comissão Europeia. Soma-se um terceiro componente discricionário de esforço adicional para os países que têm rácios da dívida superior a 60%. Se compararmos os dados dos principais saldos orçamentais dos últimos anos na tabela acima (quer da Comissão quer do Governo português) verifica-se que existe uma melhoria tendencial de todos os indicadores relevantes. O *Ageing Report* de 2018 mostra que o acréscimo de despesa no PIB associado ao envelhecimento no período de 2016-2060 é de apenas 0,7 p.p. do PIB, o que comparado com outros países europeus é reduzido. Surgem, assim, argumentos económicos adicionais para uma revisão em baixa do OMP e isso terá repercussões positivas na vida das famílias e das empresas.

Para além da redução do OMP é necessário, por imperativo de uma saudável deliberação democrática, que o governo contribua para a transparência das regras orçamentais europeias e nacionais. É de facto imensa e complexa a panóplia de legislação que direta ou indiretamente influi na determinação do OMP. O OMP para as finanças públicas dos diversos Estados-Membros da União Europeia encontra o seu enquadramento num vasto e complexo leque de fontes de direito da União Europeia, que engloba, designadamente, o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (particularmente o protocolo n.º 12) , o Pacto de Estabilidade e Crescimento de 1997, com os seus dois regulamentos, posteriormente revistos e aprofundados nas reformas de 2005, de 2011 (o chamado "six-pack"), de 2013 (o chamado "two-pack") e a Directiva 2011/85/UE do Conselho de 8 de Novembro de 2011. A isto teremos de adicionar o Tratado sobre a sustentabilidade, coordenação e governação na União Económica e Monetária (o "fiscal compact") bem como um conjunto de outros documentos interpretativos das regras orçamentais elaborados pela Comissão Europeia dos quais se destacam o Código de Conduta do Pacto de Estabilidade e Crescimento e os relatórios técnicos anuais formalmente designados por "*Vade mecum on the Stability and Growth Pact*". Diga-se, de resto, que algumas das normas e princípios consagrados nestas fontes de direito da União Europeia encontram consagração e desenvolvimento no ordenamento jurídico português, designadamente na recente Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, que aprovou a Lei de Enquadramento Orçamental.

Precisamente por ser vasta, e requerer harmonização técnica, aumenta a margem de manobra política para que o governo português possa influir na interpretação e determinação dessas regras orçamentais. É necessário, assim, tornar mais transparente as regras que condicionam a política orçamental nacional, um primeiro

passo para se pugnar para a sua redução e simplificação a par de um verdadeiro empoderamento nacional das regras orçamentais.

Nestes termos, ao abrigo das disposições constitucionais e regimentais aplicáveis, o Deputado não inscrito abaixo assinado propõe que a Assembleia da República adote a seguinte Resolução:

A Assembleia da República resolve, nos termos do n.º 5 do artigo 166.º da Constituição da República Portuguesa, recomendar ao Governo que:

1- Negoceie com a Comissão Europeia no sentido de reduzir o objetivo de médio prazo para as finanças públicas de Portugal para o triénio 2020-2022.
2- Efetue um exercício de transparência orçamental explicando aos portugueses e às portuguesas, de forma acessível, as regras inscritas atualmente, em legislação comunitária e nacional que têm impacto nos saldos orçamentais dos próximos anos, logo na vida das famílias e no desempenho das empresas.

Assembleia da República, dia 12 de Fevereiro de 2019

O deputado,

Paulo Trigo Pereira

(Independente e não inscrito)