



ANÁLISE DO PROGRAMA DE ESTABILIDADE 2020

maio de 2020



O Conselho das Finanças Públicas é um órgão independente, criado pelo artigo 3.º da Lei n.º 22/2011, de 20 de maio, que procedeu à 5.ª alteração da Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, republicada pela Lei n.º 37/2013, de 14 de junho). A versão final dos Estatutos do CFP foi aprovada pela Lei n.º 54/2011, de 19 de outubro.

O CFP iniciou a sua atividade em fevereiro de 2012, com a missão de proceder a uma avaliação independente sobre a consistência, cumprimento e sustentabilidade da política orçamental, promovendo 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.

Este Relatório foi elaborado com base na informação disponível até ao dia 12 de maio de 2020.



Índice	3
1. Introdução	4
2. Quadro Legal de Elaboração e Apresentação do PE2020	5
2.1 Contexto europeu	5
2.2 Contexto nacional.....	6
3. Conformidade do PE2020 com os Normativos Europeus e Nacionais	8
4. Conclusões	9



1. INTRODUÇÃO

O Governo apresentou à Assembleia da República no dia 7 de maio um documento intitulado “Programa de Estabilidade 2020” (PE2020).

O Programa de Estabilidade 2020 foi remetido ao Conselho das Finanças Públicas (CFP) na mesma data em que foi tornado público. A elaboração deste relatório decorre do mandato legal do CFP. Com efeito, o n.º 1 do artigo 7.º dos Estatutos do CFP, aprovados pela Lei n.º 54/2011, de 19 de outubro, dispõe que “o conselho produz, obrigatória e previamente à sua apreciação na Assembleia da República, relatórios sobre: a) O Programa de Estabilidade e Crescimento e demais procedimentos no quadro regulamentar europeu do Pacto de Estabilidade e Crescimento.”

O Programa apresentado não possui um carácter prospetivo, antes se concentrando “na identificação das medidas de combate à pandemia com impacto na economia” (PE2020, p. 8), sendo apresentada “uma avaliação do custo do período de confinamento social, quer em termos económicos quer financeiros” (idem).

O impacto da pandemia de COVID-19 é a explicação apresentada para a ausência de um quadro prospetivo para a economia e as finanças públicas, tendo em conta o seu carácter disruptivo e a consequente dificuldade em efetuar previsões neste contexto.

De acordo com a Lei de Enquadramento Orçamental - LEO (artigo 8.º da Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro) e os Regulamentos europeus (número 4 do artigo 4.º do Regulamento n.º 473/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho de 21 de maio de 2013), o Programa de Estabilidade deveria ser acompanhado de um parecer do CFP que procedesse à análise das projeções macroeconómicas subjacentes. Em especial, impõe-se no n.º 3 do referido artigo 8.º da LEO que “Os documentos de programação orçamental devem indicar se o cenário subjacente foi apreciado pelo Conselho das Finanças Públicas.” Contudo, no documento em apreço não se inclui o cenário macroeconómico nem a previsão orçamental, nem sequer numa versão mais concisa.



2. QUADRO LEGAL DE ELABORAÇÃO E APRESENTAÇÃO DO PE2020

2.1 Contexto europeu

Dada a circunstância excecional criada pela pandemia de COVID-19 e as medidas restritivas adotadas pela generalidade dos Estados-Membros, a Comissão Europeia aprovou um conjunto de “orientações para uma versão simplificada dos programas de estabilidade e de convergência” (de ora em diante ‘Orientações’). Estas orientações excecionam, para a atualização dos Programas de Estabilidade a apresentar em 2020, as regras decorrentes do Pacto de Estabilidade e do respetivo Código de Conduta, no que toca ao respetivo formato e conteúdo. Essas regras excecionais podem ser assim sintetizadas:

- 1) **Formato geral e alcance temporal do programa.** Este deve conter: uma secção introdutória com a caracterização geral da resposta de política orçamental à crise do COVID; o cenário macroeconómico; o saldo orçamental das administrações públicas, incluindo a respetiva segregação funcional. O período de programação mínimo cobre os anos de 2020 e 2021.
- 2) **Cenário macroeconómico:**
 - Para 2020, deve incluir os principais pressupostos e uma estimação preliminar e projeções para (pelo menos) crescimento do PIB e componentes, para o deflator do PIB, o emprego e a taxa de inflação. Dada a incerteza do momento, os Estados podem decidir apresentar duas ou mais projeções em vez de uma só.
 - Para 2021, os Estados membros podem apresentar:
 - A. Projeções detalhadas para um cenário de base; ou
 - B. Projeções económicas para dois cenários com uma cobertura mínima (reduzida) para o crescimento do PIB, o deflator do PIB e a inflação; ou
 - C. Não sendo aplicável, pelo menos uma informação qualitativa sobre os pressupostos económicos e projeção.
- 3) **Saldo orçamental e medidas:**
 - Para 2020, deve ser apresentada uma estimativa orçamental preliminar, incluindo informação sobre os rácios de receita e despesa agregadas. Dada a incerteza existente, os Estados membros podem optar por apresentar dois ou mais cenários em vez de apenas um. Os pressupostos e cenário

macroeconómicos subjacentes devem ser claros. Os Estados membros devem também incluir a projeção relativa à evolução da dívida, pelo menos para 2020.

- Para 2021, os Estados membros podem apresentar:
 - A. Projeções orçamentais detalhadas para um cenário de base, incluindo da dívida pública; ou
 - B. Projeções orçamentais para dois cenários com uma cobertura mínima (reduzida) para o rácio de receita, rácio de despesa, défice orçamental (em percentagem do PIB), rácio da dívida; ou
 - C. Não sendo aplicável, pelo menos uma informação qualitativa sobre a evolução da dívida pública e do saldo orçamental, refletindo o cenário orçamental e as medidas de resposta à crise.
- 4) **Descrição das medidas de resposta à crise:** incluindo a sua classificação do ponto de vista contabilístico, caracterização e duração, bem como as responsabilidades contingentes. Os programas devem incluir uma primeira avaliação dos seus efeitos quantitativos sobre o saldo orçamental nos anos de 2020 e de 2021, sendo esta estimativa necessária para permitir a coordenação da resposta orçamental da União Europeia à crise.

Independentemente do formato adotado, os Estados estão obrigados a apresentar a versão simplificada dos seus programas até 30 de abril de 2020 tal como decorre do Regulamento do Pacto de Estabilidade e Crescimento.

2.2 Contexto nacional

Atendendo às mesmas circunstâncias excecionais a Assembleia da República aprovou a Lei n.º 9-A/2020, de 17 de abril, que estabelece um regime excecional e temporário de processo orçamental, na sequência da pandemia da doença COVID-19.

As exceções previstas nesta Lei são (Artigo 2.º):

1. No ano de 2020 não se aplica o disposto nos n.ºs 2, 4 e 6 do artigo 33.º da Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada em anexo à Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, na sua redação atual, e o Governo apresenta à Assembleia da República a atualização do Programa de Estabilidade antes do seu envio à Comissão Europeia, salvaguardando o disposto no n.º 3 do artigo 33.º da Lei de Enquadramento Orçamental.
2. No âmbito do número anterior fica excecionada a atualização do quadro plurianual de programação orçamental.
3. No ano de 2020 a apresentação da proposta de lei das Grandes Opções, incluindo a programação orçamental plurianual, é feita em simultâneo com a proposta de lei do Orçamento do Estado.

Este normativo nada dispõe sobre o conteúdo substantivo definido no quadro europeu acima referido, apenas dispendo sobre a data da sua apresentação e aí, como verificamos, em contradição com o previsto no quadro legal europeu.

Nos termos do n.º 1 do artigo 33.º da LEO a atualização do Programa de Estabilidade compete ao Governo, sendo efetuada de acordo com a regulamentação da União Europeia aplicável. Assim, a LEO remete para o disposto no artigo 3.º do Regulamento 1466/97 do Conselho de 7 de julho de 1997 que lista os requisitos que devem constar no Programa de Estabilidade, tais como:

- i. As principais hipóteses relativas à evolução prevista da economia;
- ii. Uma avaliação quantitativa das medidas orçamentais e de outras medidas de política económica adotadas ou propostas para a realização dos objetivos do programa
- iii. Uma análise das implicações das alterações das principais hipóteses económicas sobre a situação orçamental e de endividamento.

O n.º 3 do mesmo artigo deste Regulamento dispõe explicitamente que a trajetória do saldo das administrações públicas e do rácio da dívida pública devem ser estabelecidas numa base anual. Tal como anteriormente referido, as circunstâncias excecionais decorrentes da pandemia levaram à adoção de um linhas orientadoras mínimas por forma a simplificar o formato e o conteúdo dos programas de Estabilidade a submeter em 2020.



3. CONFORMIDADE DO PE2020 COM OS NORMATIVOS EUROPEUS E NACIONAIS

O documento apresentado a 7 de maio de 2020 pelo Governo não apresenta os elementos informativos mínimos para que possa ser considerado um Programa de Estabilidade. Com efeito não apresenta previsões para economia portuguesa, nem a previsão da conta das administrações públicas, nem da dívida pública. A própria avaliação das medidas orçamentais adotadas em resposta à pandemia, detalhadamente descritas no documento, não se encontra devidamente quantificada para o conjunto do ano de 2020, sendo apenas identificado um custo mensal. O apresentado encontra-se assim aquém dos requisitos legais e contrasta com os documentos análogos dos demais países da área do euro.

Dada a desatualização dos pressupostos em que se baseou o OE2020 competiria ao Programa de Estabilidade enquadrar as diversas medidas adotadas numa perspetiva global para o conjunto do ano, o que não se verifica. A ausência de informação fidedigna em tempo real sobre a economia e as finanças públicas portuguesas nestas circunstâncias dificultam a elaboração de previsões rigorosas, mas é exatamente em momentos de elevada incerteza que a disponibilização de previsões oficiais não enviesadas se torna mais útil. Contudo, o documento em apreço fica bastante aquém desse conteúdo mínimo de informação.

Em particular, e no que diz respeito à componente macroeconómica, e contrariamente ao reclamado pelas 'Orientações' antes sintetizadas, verifica-se, desde logo, a ausência de qualquer cenário, apenas se referindo o impacto estimado de mês e meio de confinamento na evolução do PIB anual (-6,5 por cento) sem que seja apresentada qualquer justificação para o cálculo apresentado.

Independentemente da grande incerteza, seria de esperar uma projeção pelo menos para o ano de 2020, alicerçada em algumas hipóteses sobre a evolução epidemiológica e sobre a evolução externa. Deveria ter sido apresentada no mínimo: a evolução do PIB e suas componentes a preços constantes, o deflator do PIB, o IHPC, o saldo e a conta das administrações públicas e o rácio da dívida pública bruta.

A ausência de cenário macroeconómico impossibilita a existência de projeções orçamentais, nomeadamente sobre o impacto que a forte recessão terá sobre a receita pública. Logo, também não se projeta o saldo orçamental ou a evolução da dívida pública. Assim, apenas se apresentam quantificações de medidas relacionadas com a COVID 19, quantificação essa que se faz numa base *per diem* (ou, em rigor, *per mensem*). Como a despesa anual vai depender da duração e alcance diferenciado ao longo do tempo destas medidas, a informação resultante é escassa e excessivamente preliminar. A quantificação das medidas adotadas em resposta à pandemia deveria quantificar o seu impacto para a totalidade do ano.

A projeção e a previsão têm um papel inestimável no desenho, na avaliação e no escrutínio das políticas públicas. Deste ponto de vista, torna-se preferível a perspetivação, mesmo que se venha a revelar imprecisa, do que a sua ausência.



4. CONCLUSÕES

O documento apresentado a 7 de maio de 2020 pelo Governo não apresenta os elementos informativos mínimos para que possa ser considerado um verdadeiro Programa de Estabilidade. Contrariando o disposto na legislação e nas ‘Orientações’ relativas ao conteúdo informativo mínimo da atualização dos programas de estabilidade verifica-se a ausência crucial: i) das previsões macroeconómicas; ii) da previsão para o saldo orçamental e dívida pública; iii) da quantificação do impacto orçamental direto das medidas adotadas em resposta à pandemia de COVID-19 para o conjunto do ano de 2020.

Não incluindo o documento em apreço um cenário macroeconómico, o Conselho das Finanças Públicas não teve ocasião de fazer nem a sua habitual apreciação prévia das previsões macroeconómicas nem das projeções orçamentais.

A ausência deste conjunto mínimo de elementos informativos constitui uma lacuna importante no plano da transparência orçamental, com eventuais consequências na confiança dos agentes económicos, uma das dimensões mais relevantes da atual crise e, em termos mais gerais, na capacidade de escrutínio público das medidas e das políticas que têm vindo a ser adotadas neste contexto tão adverso.

O Conselho das Finanças Públicas apela ao Governo para que disponibilize informação prospetiva adequada no mais curto espaço de tempo, de modo a que os agentes económicos possam formar as suas expectativas e adequar as suas estratégias no sentido de se obter uma recuperação da economia e da coesão social tão rápida quanto possível.