

Uma estratégia orçamental sustentável para Portugal

Uma estratégia orçamental sustentável para Portugal

Paulo Trigo Pereira

Professor Catedrático do ISEG-UL

Deputado à Assembleia da República na XIII Legislatura

Ricardo Cabral

Professor Auxiliar da Universidade da Madeira

Luís Teles Morais

Diretor executivo e investigador do IPP

Assistente Convidado no ISEG-UL

Joana Andrade Vicente

Investigadora no IPP

UMA ESTRATÉGIA ORÇAMENTAL SUSTENTÁVEL PARA PORTUGAL

AUTORES

Paulo Trigo Pereira, Ricardo Cabral, Luís Teles Morais
e Joana Andrade Vicente

EDITOR

EDIÇÕES ALMEDINA, S.A.
Rua Fernandes Tomás, n.ºs 76, 78 e 79
3000-167 Coimbra
Tel.: 239 851 904 · Fax: 239 851 901
www.almedina.net · editora@almedina.net

DESIGN DE CAPA

FBA.

PRÉ-IMPRESSÃO

João Félix – Artes gráficas

IMPRESSÃO E ACABAMENTO

abril, 2018

DEPÓSITO LEGAL

As opiniões aqui expressas vinculam somente os autores e não refletem necessariamente as posições do Institute of Public Policy (IPP), da Universidade de Lisboa, ou de qualquer outra instituição.

Toda a reprodução desta obra, por fotocópia ou outro qualquer processo, sem prévia autorização escrita do Editor, é ilícita e passível de procedimento judicial contra o infractor.



GRUPOALMEDINA

BIBLIOTECA NACIONAL DE PORTUGAL – CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO
UMA ESTRATÉGIA ORÇAMENTAL SUSTENTÁVEL PARA
PORTUGAL

PEREIRA, Paulo Trigo C., 1959-

ISBN 978-972-40-7453-5

CDU 336

PREFÁCIO E AGRADECIMENTOS

Este livro surge num momento crítico da sociedade portuguesa e europeia. Em Portugal, após os sucessos orçamentais dos últimos dois anos, o Governo apresenta a sua estratégia orçamental para o país no Programa de Estabilidade 2018-2022, que se segue a um anterior que consideramos algo restritivo e pouco realista. Vários grupos profissionais ameaçam com greves, apresentando ao Governo reivindicações que pressionam um aumento da despesa. Na Europa discute-se a reforma da arquitetura da União Económica e Monetária. É, pois, um tempo oportuno para debater a política orçamental do país.

Depois de um tempo de alguma depressão coletiva vivido durante o período da “troika” (2011-14), Portugal parece agora atravessar um momento de euforia, alimentado pelo crescimento da economia e do emprego, bem como pela melhoria de rendimentos e padrões de consumo. Quase parece que apenas se perspetivam facilidades para o país. Sem cairmos nesse otimismo infundado, nem num ceticismo inconsequente, neste livro analisamos a realidade económica e orçamental do país. Consideramos que os próximos cinco anos (2018-22) serão determinantes para o processo de consolidação orçamental e de redução dos níveis de dívida pública. Um dos objetivos centrais do livro é, assim,

apresentar a margem de manobra que o país terá nesse período e as opções de política orçamental que estão à disposição dentro das restrições existentes, para decidirmos de forma autónoma o nosso futuro coletivo.

É necessário esclarecer o que entendemos por estratégia orçamental – objetivos de médio prazo para as finanças públicas e medidas de política consistentes que os permitam atingir – sustentável económica, social e politicamente. Uma estratégia que, considerando estas três dimensões da sustentabilidade, não seja nem irrealista, porque inexequível, nem temerária, porque arriscaria recolocar o país numa trajetória de insustentabilidade das suas finanças públicas.

Todos os anos, em abril, o Governo apresenta à Assembleia da República e à Comissão Europeia o Programa de Estabilidade (PE) e o Plano Nacional de Reformas (PNR). Esses documentos devem enquadrar a política orçamental, a política económica e as reformas institucionais que o Governo pretende implementar no quadriénio seguinte.

O PE é, como referido, um documento elaborado anualmente pelo Governo que, em conjunto com o PNR, apresenta as linhas mestras da política económica e orçamental do executivo a médio prazo. Representa o compromisso do Governo com as políticas públicas e as reformas que pretende implementar, conquanto o essencial destas depende do seu enquadramento e viabilidade orçamentais e da sustentabilidade das finanças públicas. Estes documentos são enquadrados por um documento estratégico global, o Programa de Governo, neste caso, do XXI Governo Constitucional. O Programa de Governo pretende contribuir para a definição de um rumo de crescimento económico equilibrado, devendo refletir uma trajetória de sustentabilidade, coesão social e de consolidação das contas públicas.

A concretização das metas e medidas do PE e do PNR marcarão o desenvolvimento do país nos próximos anos, sendo de extrema

importância que assentem num cenário o mais realista possível. O cenário macroeconómico apresentado pelo Governo é passível de ser comparado com os cenários macroeconómicos de várias instituições nacionais (CFP, UTAO, Banco de Portugal), e internacionais (Comissão Europeia e FMI), que também escrutinam as previsões do Governo com algum desfasamento temporal.

Uma análise positiva da estratégia orçamental de um país passa por responder a diversas questões. O cenário macroeconómico é realista? As medidas preconizadas estão adequadamente quantificadas, estando bem projetados os seus impactos orçamental e económico esperados, quer no próximo exercício orçamental, quer nos anos seguintes? É expectável que com essas medidas se atinjam os objetivos em termos de saldos orçamentais?

Uma análise normativa da estratégia orçamental pode realizar-se em dois patamares distintos. Primeiro, uma apreciação das restrições orçamentais, nomeadamente das regras orçamentais europeias e nacionais, e uma interpretação quer da margem de manobra que as atuais regras possam deixar, quer de alterações necessárias a essas regras. Segundo, uma análise político-económica da natureza da política orçamental, definindo o *objetivo*, o *ritmo* e a *composição* do ajustamento orçamental. A análise do objetivo pretende responder à questão: que saldos se pretendem alcançar e porquê? Ponderar o ritmo significa clarificar o esforço anual que deve ser feito rumo a esse objetivo. O problema da composição passa por saber se se deve reduzir o défice mais do “lado” da receita (aumento de impostos) ou da despesa (“cortes” ou contenção do crescimento) e que tipo de medidas, de ambos os lados, são mais adequadas. Esta análise sugere um debate sobre diferentes cenários de medidas de política que, não deixando de ser consistentes com o objetivo e o ritmo do ajustamento orçamental, poderão ter impactos sociais e macroeconómicos diferenciados.

Em abril de 2017, o XXI Governo Constitucional apresentou o PE 2017-2021. Ao analisá-lo, considerámos que era necessário elaborar, sobretudo para os anos de 2019 a 2021, uma alternativa mais realista ou, como preferimos designar, uma “Variante ao Programa de Estabilidade (VPE17)”. Neste livro desenvolve-se e aprofunda-se esta análise. Pretende-se, assim, abordar aspetos fundamentais do cenário macroeconómico e da trajetória orçamental, bem como de opções de política que lhe subjazem, para 2017-18, 2019-21 e anos seguintes.

Há quem considere que não vale a pena planificar a dez anos ou a quatro anos, devido à incerteza e imprevisibilidade do contexto futuro. Pela nossa parte, consideramos que a planificação de médio e longo prazo, obedecendo a objetivos estratégicos bem definidos, é o que permite desenhar políticas públicas consistentes e estáveis, fundamentais para as famílias poderem planificar as suas vidas, e as empresas as suas atividades e os seus investimentos. Consequentemente, permite implementar políticas públicas mais eficazes na prossecução dos seus objetivos de promoção do crescimento, do emprego, da estabilidade económica e da justiça social.

A abordagem e projeções constantes dos Programas de Estabilidade apresentados nos últimos anos sugere que a Comissão Europeia tem preferido trabalhar com cenários de médio prazo otimistas e irrealistas, quanto à capacidade de os países atingirem objetivos orçamentais extremamente exigentes, com a expectativa de que isso possa incentivar os países em maior dificuldade. Todavia, do ponto de vista do debate público e das expectativas de famílias e empresas, em que domina uma perspetiva nacional, ter objetivos irrealistas e depois inevitavelmente não os conseguir alcançar de forma estável e duradoura, convoca sentimentos de frustração e desânimo quanto à gestão da coisa pública no país. O sucessivo incumprimento de metas orçamentais também não contribui, em termos internacionais, para a credibilidade das instituições do país.

Obviamente, não se espera que este tipo de planos sejam implementados à risca, pois existem fatores exógenos de difícil previsão, onde se destacam os relacionados com a conjuntura económica mundial. Isso não significa que não seja essencial definir um rumo consistente, em vez de seguir a prática de navegação à vista na política orçamental que tem frequentemente caracterizado os ciclos políticos em Portugal.

Para além de atualizarmos os resultados essenciais do estudo “*Estratégias Orçamentais 2017-21: as opções de política*” (Pereira *et al.*, 2017) consideramos que é útil enquadrá-lo na evolução do país nestes últimos anos e, sobretudo, perspetivar e explicar, para além de um cenário central, as opções políticas que se abrem ao país no futuro. Com isto, pretende-se tornar mais claro aos cidadãos o que estará por trás das discussões de política orçamental que estarão na ordem do dia nos próximos tempos.

A análise desenvolvida neste livro pretende dar resposta a algumas destas questões e clarificar as perspetivas de futuro do país nos planos económico e orçamental, na sequência de trabalhos anteriores dos autores. Um dos autores deste livro já analisou as causas dos sucessivos problemas das finanças públicas, argumentando que a fraca qualidade das instituições democráticas e orçamentais foi determinante para a necessidade de três resgates financeiros do país (Pereira, 2012). Noutro trabalho anterior, discutiu-se a questão da dimensão ideal do Estado na economia e cenários alternativos de consolidação orçamental, advogando uma consolidação orçamental moderada, mas sustentada (Pereira e Morais, 2015). Num exercício semelhante ao apresentado neste livro, analisou-se o Programa de Estabilidade 2014-19 do XIX Governo Constitucional (Pereira, Cabral e Morais, 2014), argumentando que era irrealista e desnecessariamente ambicioso, advogando uma trajetória de consolidação alternativa. Além disso, os autores têm participado, no âmbito do projeto *Budget Watch*,

em análises dos sucessivos Orçamentos do Estado, no plano do rigor e da transparência, tendo apontado algumas das inconsistências dos planos orçamentais nos últimos anos (vd. Vicente *et al.*, 2017 para a última edição). Mais recentemente, o Grupo de Trabalho para a sustentabilidade da dívida externa (GT, 2017), de que fazem parte dois dos autores (Pereira e Cabral), propôs uma renegociação da dívida ao setor oficial para evitar a necessidade de excedentes orçamentais primários muito elevados, aí considerados “social e politicamente insustentáveis”. Esta temática da renegociação da dívida não é abordada neste livro, mas desenvolvemos uma ideia chave que a sustentabilidade das finanças públicas tem várias dimensões: económica, social e política.

Os resultados orçamentais de 2016 e 2017 – os “défices mais baixos da democracia” –, são naturalmente entusiasmantes e devem ser motivo de satisfação nacional¹. Isto encerra, contudo, dois problemas. Primeiro, exceto no caso de uma reestruturação da dívida, para que o peso da dívida continue a cair de forma sustentada serão necessários não apenas dois, mas pelo menos vinte dos défices mais baixos em democracia. E, segundo, mesmo se esses saldos forem conseguidos, só serão suficientes se o crescimento económico não desiludir. Passar do regime de défices públicos elevados (associados, até ao advento do Euro, a sucessivas desvalorizações do escudo) que tem caracterizado a nossa democracia desde o seu início, para um paradigma de finanças públicas regradas (no contexto de uma moeda forte), em que os défices só se devem agravar em contexto de recessão económica, exige uma profunda mudança de mentalidades, das expectativas dos agentes económicos e também da estrutura produtiva do país.

¹ O défice de 2016 foi de 2,1% do PIB, o valor mais baixo em regime democrático, e o de 2017, ficaria em 0,92% do PIB sem a recapitalização da Caixa Geral de Depósitos, mas com esta injeção de capital acabou assim por ficar em 2,96%.

É necessário tornar sustentável o caminho de consolidação orçamental e de redução do défice e da dívida, sem os quais a margem de manobra dos decisores nacionais para desenvolver iniciativas de política próprias, respondendo a objetivos nacionais, estará sempre muito limitada. Mas é necessário fazê-lo de forma equilibrada, respeitando o quadro legal (e constitucional) vigente, as legítimas expectativas e necessidades dos cidadãos. Este livro pretende ajudar governantes, legisladores, parceiros sociais, dirigentes empresariais e sindicais, e todos os cidadãos a conhecerem melhor a situação real do país e a pensarem sobre a relação entre diversas combinações de políticas alternativas realistas e exequíveis dentro das restrições existentes. É necessário optar não entre políticas isoladas, mas entre “pacotes” ou combinações de políticas em vários setores que, em conjunto, contribuam para um objetivo geral de consolidação das finanças públicas e de crescimento económico.

Portugal comemora em 2018 o 875.^o aniversário da sua fundação enquanto estado independente. Todos, os que definem as políticas, os que as influenciam e os cidadãos em geral enquanto eleitores, têm responsabilidade na construção de um país que, cada vez mais próspero e justo, permita às gerações vindouras comemorar muitos mais aniversários.

* * *

Este livro foi desenvolvido a partir de um estudo elaborado pelos autores em setembro de 2017, que a Almedina considerou, desde a primeira hora, que deveria ser publicado na forma de livro. Neste sentido, gostaríamos de agradecer em primeiro lugar à Dra. Paula Valente o incentivo à publicação. O trabalho de desenvolvimento e de apoio à edição deste livro teve lugar sob os auspícios do Institute of Public Policy – Thomas Jefferson-Correia da Serra (IPP), cujo apoio agradecemos. As ideias aqui expostas têm sido elaboradas noutras publicações pelos

autores ao longo das últimas décadas e várias dessas publicações tiveram o apoio de diversas instituições. Assim, gostaríamos de agradecer também à Fundação Francisco Manuel dos Santos, à Fundação Calouste Gulbenkian, ao ISEG (Universidade de Lisboa) e à Universidade da Madeira pelos estímulos que recebemos para a investigação e divulgação científica. Por último, um agradecimento à Embaixada da Dinamarca que ao organizar um *workshop* sobre financiamento da prevenção e inovação da diabetes nos chamou a atenção para a despesa do Serviço Nacional de Saúde em medicamentos associados a doenças crónicas.

Os autores
Lisboa, março de 2018

Parte I

1. Introdução

As questões que se colocam a Portugal não são novas. Que peso deve ter o Estado na economia? Como pode o Estado promover o crescimento da economia? Como deve o Estado redistribuir o rendimento? Será que a redução do peso da dívida pública e do défice orçamental no PIB é sustentável? Será que a reforma do Estado passa por uma reavaliação das suas funções ou por alterações ao nível da gestão pública? Deve ou pode o Estado reduzir a fiscalidade sobre cidadãos e empresas nos próximos anos? Que políticas públicas devem ser adotadas para construir uma sociedade mais próspera e mais justa?

Este não é um livro sobre o crescimento económico nem sobre o que entendemos por uma sociedade justa. É um livro sobre estratégia e política orçamental que considera, para além das variáveis estritamente orçamentais (emprego público, défice, dívida, nível de fiscalidade, etc.), as implicações que estas têm sobre o crescimento e a justiça social. Compreendemos que nem todas as políticas orçamentais possíveis são aceitáveis socialmente e, como tal, na altura de tomar essas opções há que ter em conta o impacto redistributivo das políticas públicas, para além da consideração cuidadosa do impacto das medidas de política orçamental na economia real.