

I

(Comunicações)

CONSELHO

PARECER DO CONSELHO

de 12 de Julho de 2005

sobre o Programa de Estabilidade actualizado de Portugal para 2005-2009

(2005/C 228/01)

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado que institui a Comunidade Europeia,

Tendo em conta o Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho, de 7 de Julho de 1997, relativo ao reforço da supervisão das situações orçamentais e à supervisão e coordenação das políticas económicas ⁽¹⁾, nomeadamente o n.º 3 do artigo 5.º,

Tendo em conta a Recomendação da Comissão,

Após consulta do Comité Económico e Financeiro,

EMITIU O PRESENTE PARECER:

- (1) Em 12 de Julho de 2005, o Conselho examinou o Programa de Estabilidade actualizado de Portugal, que abrange o período 2005-2009. O Programa respeita os requisitos em matéria de dados contidos no Código de Conduta sobre o conteúdo e a apresentação dos programas de estabilidade e de convergência ⁽²⁾. No entanto, o Programa não contém projecções no que diz respeito à sustentabilidade a longo prazo das finanças públicas. Por conseguinte, convida-se Portugal a assegurar o pleno respeito dos requisitos em matéria de dados previstos no Código de Conduta.
- (2) A actualização do Programa de Estabilidade foi elaborada em função da necessidade de corrigir o défice orçamental, o qual deverá situar-se em 2005 a um nível de 6,2 %, claramente superior a 3 % do PIB. Este valor ocorre na sequência de um défice de 2,9 % do PIB, registado nos anos compreendidos entre 2002 e 2004 ⁽³⁾, tal como indicado recentemente pelas Autoridades portuguesas no quadro de debates realizados com o Eurostat, e traduz uma considerável deterioração relativamente ao objectivo de 2,2 % do PIB previsto na anterior actualização do Programa para 2005. Esta deterioração pode ser explicada pelo crescimento inferior ao previsto, pela reavaliação do crescimento das despesas, por derrapagens face ao orçamentado e pela não introdução de medidas pontuais previstas no anterior Programa, bem como por um conjunto de medidas correctivas com um efeito correspondente a cerca de 0,6 % do PIB, adoptado pelo novo Governo em Junho de 2005. Relativamente à redução do défice, define-se na actualização uma estratégia que prevê a aplicação de medidas estruturais, em detrimento do recurso extensivo a medidas pontuais e temporárias, o que marca uma mudança face à estratégia orçamental definida nas anteriores actualizações. Prevê-se que o défice orçamental continue a melhorar ao longo dos próximos anos, mantendo-se todavia acima do valor de referência de 3 % do PIB até 2007.

⁽¹⁾ JO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

⁽²⁾ As Autoridades portuguesas apresentaram um Programa actualizado em Dezembro de 2004, respeitando assim a data de apresentação formalmente requerida. No entanto, devido à proximidade das eleições legislativas em Portugal, decidiu-se não proceder à avaliação desse programa nessa altura, aguardando-se pela apresentação da actualização pelo novo Governo.

⁽³⁾ Os défices foram de 4,1 %, 5,4 % e 5,2 % do PIB, respectivamente em 2002, 2003 e 2004, se se excluírem as medidas pontuais e temporárias mais importantes.

- (3) O cenário macroeconómico subjacente ao Programa prevê que a taxa de crescimento real do PIB aumente progressivamente de 0,8 % em 2005 para 3,0 % em 2009, verificando-se sucessivamente entre estes dois anos taxas de 1,4 %, 2,2 % e 2,6 %. Com base nas informações actualmente disponíveis, as projecções em matéria de crescimento para a primeira parte do período do Programa afiguram-se realistas, verificando-se todavia maiores riscos para os últimos anos do Programa. É essencial a tomada de medidas estruturais dirigidas ao reforço da produtividade e da competitividade e ao restabelecimento da confiança para a concretização da trajectória de crescimento projectada.
- (4) O Programa fixa como meta um défice orçamental inferior ao valor de referência de 3 % do PIB em 2008. Prevê-se que o rácio do défice orçamental diminua de 6,2 % do PIB em 2005 para 4,8 % em 2006, 3,9 % em 2007, 2,8 % em 2008 e 1,6 % em 2009. De acordo com os cálculos dos serviços da Comissão, que aplicam a metodologia acordada em comum aos valores contidos no Programa, o défice corrigido de variações cíclicas, após um aumento para 5,3 % do PIB em 2005, registará uma redução gradual para 1,4 % em 2009. Deste modo, o esforço de consolidação será distribuído ao longo da totalidade do período do Programa, com uma maior incidência na sua parte inicial, uma vez que, em 2006, ocorrerá uma consolidação substancial. Na parte inicial do período do Programa, o processo de consolidação baseia-se principalmente no aumento das receitas, através da subida das taxas de imposto (designadamente um aumento da taxa normal do IVA de 19 % para 21 %), menores créditos fiscais e uma cobrança de impostos mais eficaz, que compensam parcialmente as receitas extraordinárias de que o Governo prescindiu. Nos últimos anos do Programa, prevê-se que a maior contribuição da travagem das despesas decorra de medidas com carácter permanente, tais como a reforma da administração pública, a contenção da massa salarial e alterações dos regimes de pensões da segurança social, cujo impacto orçamental será significativo, principalmente a médio prazo. A proporção do investimento no total das despesas públicas deve baixar apenas ligeiramente ao longo do período do Programa.
- (5) Porém, as projecções do Programa relativas aos resultados orçamentais estão sujeitas a vários riscos. Em primeiro lugar, a aceleração da actividade económica poderá revelar-se inferior à prevista, devido ao impacto efectivo das medidas de consolidação orçamental e ao acréscimo previsto da concorrência internacional nos mercados de exportação portugueses. Em segundo lugar, as medidas de aumento das receitas e de contenção das despesas podem revelar-se menos eficazes do que o programado ou demorar mais tempo a produzir os efeitos pretendidos. Com efeito, a subida das taxas de imposto amplifica o risco de evasão fiscal, apesar das importantes medidas que estão a ser tomadas para aumentar o cumprimento das obrigações fiscais, incluindo uma maior cooperação administrativa centrada na fraude transfronteiriça no domínio do IVA. Além disso, a maior parte das medidas anunciadas de contenção das despesas não foi ainda transposta para o plano jurídico. Tendo em consideração esta avaliação, o Governo poderá vir a ter de tomar medidas adicionais, em consonância com o compromisso por si assumido, a fim de evitar que o défice continue a situar-se acima do limite de 3 % durante um período mais prolongado do que o previsto. Além disso, a orientação de política orçamental prevista no Programa, mesmo no caso de se concretizar a trajectória projectada, não proporciona, pelo menos, até 2009, uma margem de segurança suficiente para evitar a infração do limite em matéria de défice, no caso de flutuações macroeconómicas normais. Também é insuficiente para garantir que o objectivo de médio prazo do Pacto de Estabilidade e Crescimento de uma situação orçamental próxima do equilíbrio seja alcançado no horizonte temporal do Programa, apesar de uma redução do défice subjacente de 2005, até 2009, de cerca de 4 pontos percentuais do PIB. Uma análise de sensibilidade demonstra que o défice situar-se-á ainda ao nível de 3 % ou muito próximo deste valor, em 2009, no caso de uma evolução macroeconómica desfavorável.
- (6) O rácio dívida/PIB infringiu em 2003 o valor de referência de 60 % do PIB previsto no Tratado, aumentando para 61,9 % em 2004. De acordo com a actualização, após registar um valor de 66,5 % do PIB em 2005, este rácio atingirá um ponto culminante de 67,8 % do PIB, passando subsequentemente a diminuir, para se situar em 64,5 % em 2009. A evolução da dívida pública bruta poderá revelar-se igualmente menos favorável do que o projectado, dados os riscos que pesam sobre a actividade económica, os objectivos em matéria de défice orçamental e a eventual ocorrência, tal como no passado, de ajustamentos dívida-fluxo com um efeito de agravamento da dívida, em especial a nível da acumulação de activos financeiros.
- (7) Relativamente à sustentabilidade a longo prazo das finanças públicas, afigura-se que Portugal corre riscos, devido ao custo orçamental previsto decorrente do envelhecimento populacional. As medidas de reforma estrutural aprovadas até ao presente, em especial as reformas dos sistemas de pensões e de saúde, são susceptíveis de reduzir o impacto orçamental decorrente do envelhecimento da população. No entanto, não se afigura que o impacto destas reformas seja suficiente para assegurar a sustentabilidade. As reformas definidas na actualização, designadamente a nível das pensões de reforma dos funcionários públicos, poderão contribuir para o efeito, caso venham a ser aplicadas em toda a sua extensão. O Governo encomendou a realização de um estudo destinado a apreciar a sustentabilidade a longo prazo do sistema da segurança social.

- (8) Globalmente, as políticas económicas descritas no Programa actualizado são parcialmente compatíveis com as Orientações Gerais das Políticas Económicas específicas para o país no domínio das finanças públicas. No entanto, o Programa projecta que a consolidação das finanças públicas incida em grande medida no lado das despesas, sem recurso a medidas pontuais ou temporárias, tal como recomendado. Além disso, as projecções constantes do Programa, caso se venham a verificar, implicam também uma melhoria do saldo primário corrigido de variações cíclicas (líquido de medidas pontuais e temporárias) correspondente a mais de 0,5 % do PIB ao ano. O Programa não prevê todavia a redução do défice para um nível inferior a 3 % do PIB antes de 2008 e a contenção programada das despesas será insuficiente para alcançar o objectivo de médio prazo do Pacto de Estabilidade e Crescimento de uma situação orçamental próxima do equilíbrio no final do período abrangido pelo Programa.
- (9) À luz dos dados relativos ao défice e à dívida para 2005 e anos subsequentes, apresentados no Programa de Estabilidade actualizado, a Comissão deu início, em 22 de Junho, ao procedimento relativo aos défices excessivos em relação a Portugal. O Conselho, quando tomar uma decisão sobre a existência de um défice excessivo em Portugal, emitirá igualmente uma recomendação com vista à correcção dessa situação. Essa recomendação comportará, nomeadamente, um prazo fixado para a correcção da situação de défice excessivo.

Tendo em consideração a avaliação precedente, o Conselho é do parecer de que Portugal deve:

- i) Travar a deterioração da situação orçamental em 2005, assegurando uma aplicação rigorosa das medidas correctivas anunciadas;
- ii) Assegurar uma correcção sustentada do défice excessivo tão rapidamente quanto possível, efectuando progressos substanciais em 2006, seguidos por uma descida significativa nos anos subsequentes, e concretizando com determinação as medidas programadas com vista à redução das despesas públicas; aproveitar todas as oportunidades para acelerar a redução do défice orçamental, em especial a fim de criar uma margem de segurança para poder fazer face ao impacto orçamental decorrente de um eventual crescimento inferior ao previsto;
- iii) Reconduzir o rácio da dívida pública bruta para uma trajectória claramente descendente, assegurando que a evolução da dívida reflecta os progressos realizados a nível da redução do défice e evitando operações financeiras que acarretem um agravamento da dívida;
- iv) Controlar a evolução das despesas, possivelmente com base no anúncio de limites vinculativos para categorias específicas de despesas, no quadro de um programa global de reformas destinadas a reforçar a qualidade das finanças públicas e a assegurar a sua sustentabilidade a longo prazo; e
- v) Aperfeiçoar o tratamento dos dados relativos ao sector público administrativo.

Comparação das principais projecções macroeconómicas e orçamentais

		2004	2005	2006	2007	2008	2009
PIB real (variação percentual)	PE Junho 2005	1,0	0,8	1,4	2,2	2,6	3,0
	COM Abril 2005	1,0	1,1	1,7	—	—	—
	PE Janeiro 2004	1,0	2,5	2,8	3,0	—	—
Inflação IHPC (%)	PE Junho 2005	2,5	2,5	2,9	2,5	2,5	2,4
	COM Abril 2005	2,5	2,3	2,1	—	—	—
	PE Janeiro 2004	2,0	2,0	2,0	2,0	—	—
Saldo do sector público administrativo (em % do PIB)	PE Junho 2005	- 2,9	- 6,2	- 4,8	- 3,9	- 2,8	- 1,6
	COM Abril 2005	- 2,9	- 4,9	- 4,7	—	—	—
	PE Janeiro 2004 (*)	- 2,8	- 2,2	- 1,6	- 1,1	—	—

		2004	2005	2006	2007	2008	2009
Saldo primário (em % do PIB)	PE Junho 2005	- 0,1	- 3,3	- 1,6	- 0,5	0,7	1,8
	COM Abril 2005	- 0,1	- 2,0	- 1,6	—	—	—
	PE Janeiro 2004	0,1	0,9	1,5	2,0	—	—
Saldo corrigido de variações cíclicas (em % do PIB)	PE Junho 2005 ⁽¹⁾	- 2,2	- 5,3	- 3,8	- 3,1	- 2,3	- 1,4
	COM Abril 2005	- 2,0	- 3,9	- 3,7	—	—	—
	PE Janeiro 2004 ⁽¹⁾	- 1,7	- 1,3	- 0,9	- 0,7	—	—
Medidas pontuais (em % do PIB)	PE Junho 2005	2,3	0,2	0	0	0	0
	COM Abril 2005	2,3	0,3	0	—	—	—
Saldo corrigido de variações cíclicas líquido de medidas pontuais (em % do PIB)	PE Junho 2005 ⁽¹⁾	- 4,5	- 5,5	- 3,8	- 3,1	- 2,3	- 1,4
	COM Abril 2005	- 4,3	- 4,2	- 3,7	—	—	—
Dívida pública bruta (em % do PIB)	PE Junho 2005	61,9	66,5	67,5	67,8	66,8	64,5
	COM Abril 2005	61,9	66,2	68,5	—	—	—
	PE Janeiro 2004 ^(*)	60,0	59,7	58,6	57,0	—	—

Nota:

⁽¹⁾ Cálculos dos serviços da Comissão com base nas informações do Programa.

^(*) Com inclusão de medidas pontuais e temporárias.

Fontes:

Programas de Estabilidade (PE); Previsões Económicas da Primavera de 2005 dos serviços da Comissão (COM); cálculos dos serviços da Comissão.