

O PROGRAMA DE ESTABILIDADE 2016-2020 DO GOVERNO PS ESTÁ DEPENDENTE DA CONJUNTURA E CONTEM AMEAÇAS DE MAIS AUSTERIDADE

O governo apresentou na Assembleia da República o Programa de Estabilidade (PE): 2016-2020 que tenciona enviar à Comissão Europeia. É um programa que está muito dependente da conjuntura quer interna quer externa, portanto os seus resultados são incertos pois são condicionados por fatores que o governo não controla. O quadro 1, construído com dados do Programa de Estabilidade, mostra com clareza a existência de grande incerteza do cenário macroeconómico que condiciona fortemente os resultados.

Quadro 1- Previsões do governo, do CFP, do BdP, da CE e do FMI para o período 2016-2020

RÚBRICAS	GOVERNO			Conselho Finanças Públicas			Banco de Portugal			OCDE		Comissão Europeia		FMI		
	2016	2017	Media 2018-2020	2016	2017	Media 2018-2020	2016	2017	2018	2016	2017	2016	2017	2016	2017	Média 2018-2020
PIB	1,8%	1,8%	2,0%	1,7%	1,7%	1,6%	1,5%	1,7%	1,6%	1,6%	1,5%	1,6%	1,8%	1,4%	1,3%	1,2%
Consumo privado	2,4%	1,8%	1,8%				1,8%	1,7%	1,3%							
Consumo público	0,2%	-0,7%	-0,9%				1,1%	1,9%	0,6%							
FBCF	4,9%	4,8%	4,3%				0,7%	0,4%	4,5%							
Exportações	4,3%	4,9%	4,9%				2,2%	5,1%	4,8%							
Importações	5,5%	4,9%	4,3%				2,1%	5,6%	4,9%							
Procura interna- Cont.PIB	2,4%	1,9%	1,8%	2,1%	1,8%	1,7%	0,9%	0,8%	0,7%	1,6%	1,5%	1,8%	2,0%	1,5%	1,4%	1,3%
Procura externa líquida- Cont.PIB	-0,6%	-0,1%	0,1%	-0,4%	-0,2%	-0,1%	0,6%	0,9%	0,9%	0,0%	0,0%	-0,2%	-0,2%	0,0%	-0,2%	-0,1%
Deflator PIB	2,1%	1,6%	1,5%	1,8%	1,2%	1,3%				0,5%	0,8%	1,5%	1,3%	1,5%	1,4%	1,6%
IPC	1,2%	1,6%	1,8%	0,9%	1,0%	1,2%	0,5%	1,4%	1,6%	0,7%	1,0%	0,7%	1,1%	0,7%	1,2%	1,5%
Emprego-variação	0,8%	0,7%	1,1%	1,0%	0,9%	0,6%				0,9%	0,5%	0,8%	0,7%	1,0%	0,5%	0,5%
taxa desemprego	11,4%	10,9%	9,7%	11,6%	10,9%	10,0%				11,3%	10,6%	11,7%	10,8%	11,6%	11,1%	10,2%
Produtividade aparente do trabalho	1,0%	1,1%	0,9%	0,7%	0,8%	1,0%				0,7%	1,0%	0,8%	1,1%	0,4%	0,7%	0,7%

FONTE: Programa de Estabilidade: 2016-2020

É evidente que previsões são previsões e não certezas. E a experiência tem mostrado que as entidades ditas oficiais nunca acertam nas previsões que fazem, e normalmente o desvio é negativo. No entanto, se compararmos as previsões feitas pelas diversas entidades que constam do quadro 1, constata-se a existência de diferenças importantes entre as do governo e das restantes entidades. Por ex., em relação ao PIB, as previsões do governo são as que apresentam valores mais elevados e, para além disso, são aquelas em que a taxa de crescimento do PIB aumenta com os anos, enquanto a maioria das entidades prevê nos anos futuros, nomeadamente as que apresentam previsões até 2020, uma diminuição na taxa de crescimento económico (*Governo: 1,8% em 2016 e a média de 2% no período 2018-2020; Conselho de Finanças Públicas: 1,7% em 2016, e 1,6% no período 2018-2010; OCDE: 1,6% em 2016 e 1,5% em 2017; FMI: 1,4% em 2016 e 1,2% em média no período 2018-2020*). Apenas o Banco de Portugal prevê uma tendência diferente mas com valores mais baixos de crescimento (*1,5% em 2016 e 1,6% em 2018*); e a Comissão Europeia (*1,6% em 2016 e 1,8% em 2017*). Mas todas elas significando um crescimento anémico.

Um outro aspecto preocupante são os valores da FBCF (*investimento total*). O governo prevê uma taxa de crescimento de 4,9% em 2016 e de 4,8% em 2017, enquanto o Banco de Portugal prevê aumentos apenas de 0,7% em 2016 e de 0,4% em 2017. São diferenças grandes relativamente a uma variável que é vital para recuperação da economia portuguesa e para a criação de emprego. Sem investimento não há modernização nem aumento da produtividade nas empresas, nem criação de emprego. O governo confia no investimento privado para alcançar aquele aumento já que em relação ao investimento público a tendência é de redução como se mostrará mais à frente.

O leitor, se quiser, poderá completar a análise comparando os valores apresentados pelas outras entidades para as restantes variáveis onde também se verificam diferenças

Como consta do próprio PE-2016-2020, as previsões do governo assentam sobre pressupostos que são falíveis. No período 2016-2020, no cálculo das suas previsões o governo utiliza as seguintes hipóteses: Media dos valores do período: (1) Uma taxa de juro a curto prazo: -0,2%; (2) Uma taxa de juro a longo prazo: 1,6%; (3) Crescimento da procura externa: 4,7% que é uma taxa bastante elevada; (4) Preço do petróleo: 43,58 dólares para o barril Brent; (5) Taxa de câmbio dólar/euro; 1,11. Para mostrar o carácter falível dos pressupostos utilizados pelo governo nas suas previsões basta dizer que no fim de Abril/2016 o preço do petróleo rondava os 46 dólares por barril. Qualquer alteração nestes pressupostos tem efeitos importantes como revelam as análises de sensibilidade

O Programa de Estabilidade (PE) 2016-2020 do governo PS

A REPOSIÇÃO DA LEI 53-B/2006, COMO FEZ O GOVERNO PS, NÃO GARANTE O DESCONGELAMENTO DAS PENSÕES, CONFORME O ACORDADO ENTRE O PS E OS PARTIDOS QUE APOIAM O GOVERNO

Os acordos assinados com os partidos que apoiam o atual governo determinam o descongelamento das pensões. Leia-se o que consta neles: (1) “*Posição conjunta do PS e do PCP sobre a solução Política, ponto 3. “O descongelamento das pensões”*”; (2) “*Posição conjunta do PS e do BE sobre solução Política, ponto 3; “O descongelamento das pensões”*”. O que consta dos acordos é o descongelamento das pensões, mas o que fez o governo foi repor a Lei 53-B/2006 que, a meu ver, é uma coisa bem diferente. A prová-lo está o que aconteceu em 2016, em que as pensões de valor superior a 628,83€ continuam congeladas e não se verificou qualquer reação que obrigasse ao cumprimento do acordado, e as de valor inferior tiveram um aumento de 0,4%. A pensão social, cujo valor em 2015 era apenas 201,50€, teve, em 2016, um aumento de 0,4%, ou seja, o valor mensal aumentou 84 cêntimos, o que significa que o valor diário teve um acréscimo de apenas 3 cêntimos. E isto porque, de acordo com as regras da Lei 53-B/2006 que foi repostada pelo governo PS, enquanto o crescimento económico, medido pelo aumento do PIB real, for inferior a 2%, as pensões até 628,83€ serão aumentadas de acordo com a subida verificada no Índice de Preços no Consumidor (IPC); as pensões de valor superior a 628,83€ e até 2.515,32€ o aumento será igual ao do IPC menos 0,5%; e as pensões de valor superior a 2.515,32€ a subida será igual ao aumento do IPC deduzido de 0,75%. Portanto, enquanto crescimento económico for inferior a 2% e a inflação for inferior a 0,5%, como sucedeu em 2015 (*é a inflação do ano anterior que é considerada*) as pensões até 628,83€ terão um aumento de miséria, e as de valor superior continuarão congeladas. Como se conclui do quadro 1, todas as entidades, incluindo o governo preveem uma taxa de crescimento económico, medido pelo aumento do PIB real, inferior ou igual a 2% pelo menos até 2020 (*governo prevê inferior a 2% até 2018, e o FMI e Conselho de Finanças Públicas até 2020*). E se a inflação aumentar 0,7% em 2016 como prevê o FMI, em 2017, as pensões até 628,28€ serão aumentadas em 0,7% (*a pensão social terá um subida no valor mensal de 1,42€, ou seja, de 4,7 cêntimos no valor diário*) e as pensões de valor superior a 628,28€ até 2.515,32€ o aumento será apenas de 0,2%, e as superiores zero. Continuará a haver pensões congeladas e os acordos continuarão a não ser respeitados. A longo prazo, taxas de crescimento económico superiores a 2% serão muito difíceis, para não dizer impossíveis, de alcançar, enquanto os garrotes orçamentais impostos pela C.E. continuarem. É urgente alterar a lei para que os acordos assinados sejam respeitados.

A CONSOLIDAÇÃO ORÇAMENTAL EM 2016 CONTINUA A SER FEITA À CUSTA DA CONTENÇÃO DAS DESPESAS DE PESSOAL, DAS PENSÕES E DO INVESTIMENTO PÚBLICO

O quadro 2 foi copiado integralmente do relatório que acompanha o Orçamento do Estado para 2016 do governo PS de António Costa. Ele contém dados que permitem tirar algumas conclusões importantes para as quais queremos chamar a atenção dos leitores.

Quadro 2 – Receitas e despesas (em % do PIB) das Administrações Públicas: 2014-2016

Quadro II.3.1. Conta das Administrações Públicas 2014-2016

	2014	2015 ^p	2016 ^p	2015/14	2016/15
	% do PIB			Var. p.p.	
1. Receitas Fiscais	25,1	25,4	25,2	0,3	-0,2
Impostos s/Produção e Importação	14,2	14,5	14,9	0,3	0,4
Impostos s/Rendimento e Património	10,9	10,9	10,3	0,0	-0,6
2. Contribuições Sociais	11,7	11,5	11,8	-0,2	0,3
Das quais: Contribuições Sociais Efectivas	9,0	9,0	9,1	0,0	0,1
3. Outras Receitas Correntes	6,8	6,4	6,3	-0,5	-0,1
4. Total Receitas Correntes (1+2+3)	43,7	43,3	43,3	-0,4	0,0
5. Receitas de Capital	0,8	0,7	0,9	-0,1	0,2
6. Total Receitas (4+5)	44,5	44,0	44,1	-0,6	0,2
7. Consumo Intermédio	5,8	5,9	6,2	0,1	0,3
8. Despesas com Pessoal	11,8	11,1	11,1	-0,7	-0,1
9. Prestações Sociais	19,7	19,2	18,7	-0,4	-0,5
Das quais: Prestações que não em Espécie	17,7	17,4	17,0	-0,3	-0,5
10. Juros	4,9	4,7	4,6	-0,2	-0,2
11. Subsídios	0,7	0,5	0,6	-0,2	0,1
12. Outras Despesas Correntes	2,8	2,8	2,8	-0,1	0,0
13. Total Despesa Corrente (7+8+9+10+11+12)	45,7	44,3	43,9	-1,5	-0,3
Da qual: Despesa Corrente Primária (13-10)	40,8	39,5	39,4	-1,3	-0,2
14. Formação Bruta de Capital Fixo	2,0	2,2	2,0	0,1	-0,2
15. Outras Despesas de Capital	4,0	1,9	0,4	-2,1	-1,4
16. Total Despesas de Capital (14+15)	6,0	4,0	2,4	-2,0	-1,6
17. Total Despesa (13+16)	51,7	48,3	46,3	-3,4	-2,0
Da qual: Total Despesa Primária	46,8	43,6	41,8	-3,2	-1,8
18. Cap. (+)/ Néc. (-) Financiamento Líquido (6-17)	-7,2	-4,3	-2,2	-	-

Como mostra o quadro 2, a nível de receitas, o peso das receitas fiscais, que tem como origem os impostos diminui, entre 2015 e 2016, de 25,4% para 25,2% (-0,2 pontos percentuais) do PIB. Mas é a nível dos Impostos sobre o rendimento e património (impostos diretos), que inclui o IRS, que a diminuição que se verifica é mais visível pois passa de 10,9% para 10,3% do PIB (-0,6 p.p.). A nível dos Impostos sobre a produção e importação (impostos indiretos) até se verifica um aumento da carga fiscal, pois passa de 14,5% para 14,9% do PIB (+0,4 p.p.). Mas interessa recordar, que os impostos indiretos são, sob o ponto de vista justiça fiscal, os mais injustos pois pobres e ricos pagam o mesmo de imposto em euros quando adquirem o mesmo bem.

Mas é a nível das despesas que a situação é mais preocupante. Durante o governo PSD/CDS, a austeridade foi suportada fundamentalmente pelos trabalhadores da Função Pública e pelos pensionistas, incluindo os aposentados. Entre 2010 e 2015, as despesas com pessoal nas Administrações Públicas (*Central, Autárquica e Regional*) diminuíram em 4.347 milhões €, pois passaram de 24.611 milhões € para 20.264 milhões €, segundo o INE. Se olharmos para a rubrica “*Despesas com Pessoal*” do quadro 2 constamos que, em 2015, portanto antes da reposição dos cortes das remunerações dos trabalhadores da Função Públicas, as despesas com pessoal representavam 11,1% do PIB do ano e, em 2016, depois da reposição dos cortes continuarão a representar também 11,1%. É evidente que o governo PS de António Costa não prevê qualquer aumento significativo de trabalhadores para preencher serviços onde a insuficiência é muito grande, o que causou uma degradação profunda dos serviços públicos essenciais prestados à população.

Mas não é só a nível das despesas com pessoal que os dados do quadro 2 geram preocupações. Também em relação às prestações sociais, incluindo as em espécie, onde par além da Segurança Social, inclui o Serviço Nacional de Saúde e a Escola Pública, as previsões do atual governo são preocupantes. E isto porque o governo, como consta do quadro 2, prevê que esta despesa diminua, entre 2015 e 2016, de 19,2% para 18,7% do PIB, o que é significativo, tendo em conta que são serviços essenciais para a população e para o combate às desigualdades. Portanto, nem é mantido o mesmo peso de despesa.

Igualmente em relação à FBCF (investimento público) o governo prevê que, entre 2015 e 2016, a percentagem em relação ao PIB diminua de 2,2% (um valor já muito baixo) para apenas 2%, o que determina que mesmo em valor absoluto se verifica uma redução de 241 milhões €. E o investimento é vital para a recuperação da economia e para a criação de emprego. O investimento total está muito dependente do investimento público já que os privados estão a investir pouco, portanto se o investimento público, que sofreu uma forte redução durante o governo PSD/CDS, não aumenta; pelo contrário até diminuirá em 2016, dificilmente haverá recuperação económica e criação de emprego.

Em resumo, o atual governo prevê fazer a consolidação orçamental em 2016, fundamentalmente à custa da redução/contenção das despesas com pessoal, com prestações sociais e com o investimento público.

O quadro 3, construído com dados do Relatório do OE-2016 e do PE:2016-2020, confirma a mesma intenção em relação ao período 2015-2020

Quadro 3 – Variação da despesa pública com Pessoal, Prestações sociais, e investimento

DESPESA	2015 - Em % do PIB	2020 - Em % do PIB
Despesa com pessoal	11,1%	10,0%
Prestações sociais	19,2%	17,7%
FBCF (investimento público)	2,2%	2,1%
SOMA	32,5%	29,8%

FONTE: Relatório do Orçamento do Estado para 2016 e Programa de Estabilidade 2016-2020

Em relação às despesas com pessoal interessa conhecer a explicação do próprio governo que consta da pág. 12 do Programa de Estabilidade, relativamente ao período 2016-2020,: “*As despesas com pessoal concorrem com uma diminuição de 1,1 p.p. do PIB para a consolidação orçamental. Esta redução reflete um rácio de novas entradas por saída de funcionários inferior a um até 2019 e de manutenção do emprego público a partir de 2020*”. Portanto, o próprio governo afirma que tenciona continuar a redução do número de

trabalhadores da Função Pública. A pergunta que se coloca é esta: Como é que ele garantirá a melhoria dos serviços públicos que prometeu com trabalhadores insuficientes? Entre 2015 e 2020, o governo do PS de António Costa comprometeu-se com a Comissão Europeia a reduzir um *défice* orçamental de 3,1% do PIB (*não inclui o saneamento do BANIF, que corresponde a 1,2% do PIB*) para um *superavit* de +0,4% do PIB (*um saldo positivo, o que exige um grande aperto*), que representa uma diferença de 3,5 pontos percentuais. E como mostram os dados do quadro 3, para o atingir o governo pretende reduzir as Despesas com pessoal da F. Pública, com Prestações Sociais e com o investimento público (FBCF), durante o mesmo período, de 32,5% do PIB para 29,8% do PIB, ou seja, em 2,7 pontos percentuais, o que corresponde a 77% daquele valor (3,5 p.p.) Portanto, com razão se pode dizer que o governo PS pretende fazer a consolidação orçamental prometida à Comissão Europeia fundamentalmente à custa da redução do peso daquelas despesas.

A PROMESSA DO GOVERNO FEITA À COMISSÃO EUROPEIA DE TOMAR MAIS MEDIDAS DE AUSTERIDADE SE FOR NECESSÁRIO

Da pág. 11 do Programa de Estabilidade deste governo transcrevemos, pela sua importância, a seguinte passagem que deverá merecer a atenção aos leitores pelo significado e pelas consequências que poderá ter.

Quer a execução, quer a reavaliação das medidas com a Comissão ocorrida no período posterior levam o Governo a reafirmar o seu cenário macroeconómico e orçamental para 2016. Tal como explicitado no comunicado do Eurogrupo de 11 de fevereiro, o Governo está preparado para implementar se e quando for necessário as medidas requeridas para cumprir os objetivos a que se propôs.

E a seguir, na mesma página, pode-se ler também o seguinte:

No caso de ser identificado um desvio significativo, após avaliação regular, o Governo dispõe de cativações adicionais, pela primeira vez na Lei do Orçamento do Estado, para controle de despesa na aquisição de bens e serviços no montante de 0.19 p.p. do PIB. Quaisquer medidas a adotar com impacto na receita deverão seguir os princípios orçamentais de 2016, que excluem aumentos dos impostos sobre os rendimentos de particulares e empresas, bem como do imposto sobre o valor acrescentado.

Portanto, como consta do próprio Programa de Estabilidade:2016-2020, o governo tomou o compromisso com a Comissão Europeia de tomar as *“medidas requeridas para cumprir os objetivos que se propôs”* que são, como consta da parte final da mesma página, as seguintes: *“ o forte compromisso de atingir o défice de 2,2% em 2016”* (em 2015, com o BANIF, foi de 4,3%, sem o BANIF o défice foi igual a 3,1% do PIB) e *“um processo de consolidação orçamental concentrado na diminuição da despesa de 3,5 pontos percentuais do PIB (cerca de 6.500 milhões €), e da receita, de -1 pp do PIB (cerca de 1.800 milhões €), sobretudo de receita fiscal (-0,7 p.p.)”* É evidente, que o cumprimento do compromisso tomado por este governo perante a Comissão Europeia, de redução tão grande da despesa associada a uma diminuição da receita, o que totaliza mais de 8.300 milhões € num ano apenas, e ainda por cima tomado num contexto macroeconómico de grande instabilidade e incerteza, poderá eventualmente exigir mais sacrifícios e grande contenção na recuperação da economia. E isto por mais declarações contrárias que se façam e juras que se realizem. Até porque a execução orçamental no 1º Trim.2016 não foi famosa. Na economia não existem milagres embora se possa acreditar no contrário

É necessário estar atento aos eventuais sacrifícios que o atual governo venha a pedir para cumprir os compromissos, que só ele tomou com a Comissão Europeia, a fim de evitar que esses sacrifícios se façam mais uma vez à custa dos trabalhadores e dos pensionistas, e de outras classes desfavorecidas da população como aconteceu durante o governo do PSD/CDS e da *“troika”*, pois dificilmente os portugueses compreenderiam e aceitariam isso num governo desta natureza e com os apoios que tem. E é preciso estar atento porque no OE-2016 estão orçamentados apenas 63 milhões € para *“atualização”* de pensões a mais de 2 milhões de pensionistas (*daí a razão, em 2016, dos aumentos de miséria de uma parte das pensões e do congelamento das restantes*), enquanto se utilizaram facilmente e com ligeireza 2.000 milhões € de dinheiros públicos para sanear o BANIF, e seguidamente o vender a saldo ao banco espanhol Santander. Uma política de dois pesos e de duas medidas que os próprios dados oficiais revelam e que só uma grande vigilância poderá impedir a sua repetição no futuro.

Eugénio Rosa, economista, edr2@netcabo.pt, 30.4.3016