

Barómetro das Crises

18-10-2012 | N° 3

Orçamento de Estado para 2013: proposta e alternativas

I. A proposta de Orçamento

A proposta de Orçamento de Estado, entregue na Assembleia da República no passado dia 15 de Outubro, tem como objetivo declarado o cumprimento da meta de 4,5% do PIB para o défice orçamental de 2013. O cumprimento deste objetivo implica uma redução do défice de 3,2% do PIB, num só ano. Apesar deste enorme aperto orçamental, o governo prevê, na proposta de Orçamento, não só o regresso ao crescimento a partir do segundo semestre de 2013, como uma variação negativa do PIB, no conjunto desse ano, de apenas 1%.

Esta previsão de 1% de quebra do PIB é obtida à custa das seguintes hipóteses: a) queda do consumo privado de 2,2% (-5,9% em 2012); b) redução do emprego de 1,7% (-4,3% em 2012); c) quebra do investimento de 4,2% (-14,1% em 2012); d) aumento das exportações de 3,6% (+4,3% em 2012).

- a) Uma redução do consumo privado desta magnitude é implausível: os salários nominais e reais estão em queda (3,8% e 6,4%, respetivamente, em 2012) e, dado o crescimento previsto do desemprego, tudo indica que esta diminuição irá acentuar-se; a carga fiscal sofre um brutal acréscimo em 2013 (a taxa média de IRS aumentará 3,4%); segundo a proposta de Orçamento o emprego reduzir-se-á 1,7%.

Com uma redução do rendimento disponível dos empregados superior a 3,5%, e uma queda do emprego, a contração do consumo privado será necessariamente superior a 2,2%.

- b) O Orçamento prevê uma queda do emprego de 1,7%. No entanto, o mesmo Orçamento estipula uma redução de 2% do emprego nas administrações públicas, acrescido de uma redução, não especificada, de contratos a termo resolutivo nas mesmas administrações e de um

Orçamento de Estado:

Lei discutida e aprovada na Assembleia da República que aprova todas as receitas e todas as despesas do Estado previstas no horizonte temporal de um ano.

Défice orçamental:

Diferença entre as receitas e despesas do Estado. Fala-se de défice quando as despesas são superiores às receitas e de *superavit*, no caso contrário.

Consumo privado:

Aquisição de bens e serviços por parte das famílias.

Consumos intermédios:

Despesa do Estado com bens de consumo e com aquisição de serviços.

Salário nominal/real:

O salário nominal é o salário valorizado em quantidade de moeda.

O salário real é o salário nominal descontado do efeito da inflação, ou o salário medido em termos de poder de compra (de bens e serviços) do salário nominal, num dado momento.

cutte de 3% no emprego das empresas públicas. Só estas medidas acarretam uma destruição superior a 36 mil postos de trabalho, isto é, cerca de 0,8% do emprego.

- c) A Formação Bruta de Capital Fixo deixa de cair ao ritmo de 2011 e 2012 (11,3 e 14,1, respetivamente) para diminuir apenas 4,2. Esta inversão da dinâmica de refluxo do investimento parece assentar numa combinação de fatores que o governo português não controla, nomeadamente a retoma da procura externa, com um conjunto de medidas ditas de redução dos “custos de contexto” incluídas no Orçamento.

A incerteza que acompanha a dinâmica da procura externa, sobre um pano de fundo de recuo certo da procura interna, recomendaria uma previsão menos otimista da Formação Bruta de Capital Fixo.

A previsão da recessão contida no cenário macroeconómico do Orçamento depende, por último, de uma hipótese de crescimento das exportações de bens e serviços de 3,6% (4,3% em 2012). Esta projeção tem subjacente uma previsão de crescimento da procura externa relevante de 2,8% que, à luz da evolução em Espanha e restante zona euro, é excessivamente otimista.

O Orçamento é um exercício que não tem em consideração a experiência recente, nacional e internacional. Uma consolidação orçamental destas proporções, em contexto recessivo, tem necessariamente como consequência o aprofundamento da recessão e o fracasso da própria execução orçamental.

Recentemente o FMI veio reconhecer que as políticas de austeridade têm tido um efeito muito mais recessivo do que o antecipado aquando do desenho dos “programas de resgate”. Segundo o economista-chefe do FMI, os multiplicadores dos gastos públicos são muito superiores aos anteriormente estimados (*World Economic Outlook*, Outubro 2012)ⁱ.

A serem utilizados os novos multiplicadores referidos pelo economista-chefe do FMI, uma redução do défice de 3,2% teria como consequência uma variação do PIB real situada entre -5,44% e -2,88%, nunca -1%. Se na realidade a contração do PIB vier a estar neste intervalo, o défice orçamental será muito superior aos 4,5% estipulados na 5ª revisão do memorando.

2. As Alternativas

O enorme aperto orçamental necessário para atingir o objetivo de 4,5% do PIB para o défice orçamental é obtido nesta proposta sobretudo à custa de um enorme acréscimo da carga fiscal direta, nomeadamente do IRS, cujo peso no total da receita fiscal aumenta 30%. Este aumento do IRS afeta todos os escalões de rendimento, mas o seu efeito na distribuição do rendimento deve ser cuidadosamente escrutinado. Na realidade, os resultados acerca do efeito distributivo dos novos escalões e taxas apresentados na proposta de Orçamento não têm em conta, por exemplo, o efeito regressivo da sobretaxa de 4% na parte de rendimento superior ao salário mínimo.

O “choque” fiscal anunciado no Orçamento tem vindo a suscitar vigorosas reações de rejeição, inclusive entre a base social e política de apoio à coligação governamental. As opiniões críticas vindas do espaço político do governo enfatizam a necessidade de reduzir o défice orçamental com cortes do lado da despesa.

No entanto, este tipo de alternativa não tem em conta que a redução da despesa pública tem, em geral, um efeito recessivo pelo menos equivalente ao aumento da carga fiscal.

As despesas com o pessoal e as prestações sociais correspondem a cerca de 70% da despesa total e a 33% do PIB, situando-se aqui o grande volume de despesa de onde se poderia hipoteticamente extrair grande parte dos 3,2% do PIB a abater ao défice. Acontece, porém, que qualquer corte na despesa nestas rubricas

repercuta diretamente no rendimento disponível de um grande número de famílias tendo um efeito recessivo igual ao de um aumento de impostos.

Noutras rubricas da despesa o efeito recessivo é indireto. Reduzir os consumos intermédios (10% da despesa, 4,4% do PIB) equivale a reduzir aquisições de bens e serviços a empresas afetando negativamente o emprego e o rendimento.

Reduzir subsídios (2% da despesa, 0,7% do PIB), nomeadamente as transferências para empresas do sector empresarial do Estado, tem normalmente como contrapartida o aumento das tarifas dos serviços prestados, como se tem verificado nos transportes públicos ou no abastecimento de água, afetando de forma indireta a capacidade de consumo das famílias.

As duas rubricas da despesa restantes são o investimento (Formação Bruta de Capital Fixo e outras despesas de capital) e os juros. Como o nível do investimento se encontra já muito baixo (5% da despesa, 2,1% do PIB), qualquer redução adicional revela-se impraticável nem que seja por comprometer a absorção dos fundos comunitários.

No entanto, em diversas rubricas do Orçamento existem despesas suscetíveis de compressão sem impacto recessivo. O caso mais saliente é o das rendas das PPP e outras concessões. Mas há certamente consumos intermédios, inclusive de bens importados, também sem impacto recessivo interno, que poderiam ser objeto de poupança.

À exceção destes casos particulares, uma redução do défice com cortes no lado da despesa implicaria, além de um efeito recessivo, uma retração e degradação da provisão pública em domínios cruciais como a saúde, o ensino e os transportes, acompanhada de um aumento dos custos de acesso a estes serviços. Poderia eventualmente permitir um alívio da carga fiscal, mas avolumaria o fardo que recai sobre os funcionários públicos (desempregados), os beneficiários de prestações sociais e a maioria das pessoas cujo bem-estar mais depende do acesso a serviços públicos tendencialmente gratuitos.

Segundo o relatório da OCDE (2011) *Divided we stand: Why inequality keeps rising*ⁱⁱ, os benefícios em espécie prestados pelos serviços públicos aumentam o rendimento disponível (alargado) das famílias, com muito maior impacto nas famílias de menor rendimento monetário.

A consolidação pelo lado da despesa é não só recessiva, como regressiva. É uma falsa alternativa.

Entre as rubricas da despesa há apenas uma cuja redução teria um efeito seguramente expansionista: os juros da dívida pública. Os juros da dívida pública representarão, em 2013, 9% da despesa e 4,3% do PIB. Em 2013, caso o Orçamento pudesse ser cumprido, os juros da dívida representariam um montante quase equivalente ao défice público.

No entanto, esta rubrica, cujo peso no PIB tem vindo a crescer e crescerá no futuro, é tratada pela opinião convencional como a única despesa pública que não pode ser objeto de cortes.

Formação Bruta de Capital Fixo:

Investimento público.

Subsídios: Fluxos financeiros não reembolsáveis do Estado para empresas (públicas e privadas).

IRS: Imposto sobre o rendimento de pessoas singulares. Incide sobre os rendimentos do trabalho dependente, rendimentos empresariais e profissionais, rendimentos de capitais, rendimentos prediais, incrementos patrimoniais (por exemplo, mais-valias resultantes da venda de imóveis ou de ações) e pensões.

Rendimento disponível:

Rendimento total descontado dos impostos pagos.

PPP: Parceria Público-Privado

Este pressuposto é infundado. De uma forma ou de outra, a dívida pública terá de ser reduzida. Será reduzida quando a recessão e o empobrecimento evidenciarem perante os credores a impossibilidade de o Estado português servir a dívida, ou será reduzida antes disso na sequência de uma negociação com os credores, incluído os credores oficiais, suscitada pelo Estado português a partir de uma posição de firmeza e rejeição da condicionalidade incorporada no memorando.

Não há saída para a situação de espiral recessiva para que a austeridade está a precipitar Portugal e grande parte da zona euro sem uma redução de um fardo da dívida que se tornou sufocante. Por aqui, e não por brutais aumentos de impostos ou cortes na despesa, têm de passar as alternativas.

ⁱ <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/02/index.htm>.

ⁱⁱ <http://www.oecd.org/els/socialpoliciesanddata/dividedwestandwhyinequalitykeepsrising.htm>.

Observatório sobre Crises e Alternativas

CES Lisboa | Picoas Plaza | Rua do Viriato 13 – Lj 117/118 | 1050-227 Lisboa | T. +351 216 012 848

W. <http://www.ces.uc.pt/observatorios/crisalt.php> | E. observatoriocrises@ces.uc.pt